

La responsabilité pécuniaire

DE LA VILLE DE PARIS

à raison des dommages causés par des troubles ou émeutes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et économiques)

Présentée et soutenue le 28 mai 1925, à 15 heures 30.

PAR

Albert CLOUEZ

Rédacteur Principal à la Préfecture de la Seine

Président : MM. Gaston JÈZE, *professeur*
Suffragants { ROLLAND, *professeur*
MESTRE, *professeur*



PARIS
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU & C^o

ÉDITEURS

14, rue Soufflot et rue Toullier, 13

1925



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552003_0047

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La responsabilité pécuniaire

DE LA VILLE DE PARIS

à raison des dommages causés par des troubles ou émeutes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et économiques)

Présentée et soutenue le 28 mai 1925, à 15 heures 30.

PAR

Albert CLOUEZ

Rédacteur Principal à la Préfecture de la Seine

Président : MM. Gaston JÈZE, professeur

Suffragants { *ROLLAND, professeur*
MESTRE, professeur



PARIS
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU & Co

ÉDITEURS

14, rue Soufflot et rue Toullier, 13

1925



PRÉFACE

Quelle que soit l'époque à laquelle on se place, on constate que, dans tous les pays civilisés, l'une des principales préoccupations des gouvernants a été de prévenir les troubles ou émeutes.

Soit pour éviter des atteintes au régime politique, soit pour protéger les personnes et les biens, les pouvoirs publics ont toujours veillé au maintien de la sécurité générale.

C'est que, surtout dans les fortes agglomérations, les conséquences des troubles peuvent revêtir un caractère d'exceptionnelle gravité.

A Paris, notamment, les émeutes sont appelées à être les plus fréquentes et les plus graves : fréquentes en raison de l'énorme population qui s'y trouve concentrée sur une superficie relativement restreinte (7.800 hectares pour plus de 2.500.000 habitants); dangereuses parce que Paris est la capitale, le cœur de la France.

« Paris est le siège du gouvernement, des ministères,
« du Sénat, du Corps législatif, du Conseil d'Etat,
« de la Cour de cassation... C'est là que se rendent les
« ambassadeurs de toutes les puissances étrangères

« et qu'affluent les voyageurs, spéculateurs, savants,
« artistes du monde entier...

« C'est dans la capitale que se trouvent les académies,
« les hautes écoles, les grands théâtres... C'est à la banque
« et à la Bourse de Paris que se constituent, se discu-
« tent, se liquident toutes les grandes entreprises, opé-
« rations, emprunts, etc., de la France et du monde... »¹

On conçoit donc que toute agitation populaire à Paris soit dangereuse pour le pays entier. Si l'organe essentiel fonctionne mal, le corps, c'est-à-dire la France, est appelé à en souffrir.

Il nous a paru intéressant d'étudier par quels moyens, au cours de l'histoire, les différents gouvernements ont essayé de maintenir l'ordre dans la capitale.

Nous verrons qu'à ce point de vue la royauté absolue eut peu à faire. Les mesures qu'elle a prises sont, en effet, peu nombreuses. Elle s'est généralement contentée, pour parer à l'imparfaite organisation de la police, d'intéresser les habitants au maintien de la sécurité publique par la menace de sanctions pénales.

Par contre, vers la fin du xviii^e siècle, pendant la période révolutionnaire, les émeutes devinrent fréquentes. Et les gouvernants durent non seulement protéger les individus et les propriétés, mais ils eurent aussi à se défendre contre les dangereuses menées de la municipalité parisienne. Si la loi du 10 vendémiaire an IV a édicté des mesures d'une exceptionnelle rigueur, ce

1. Proudhon, *La capacité politique des classes ouvrières*. Cité par M. Berthélemy, préface de l'ouvrage de MM. Raïga et Félix : *Le Régime administratif et financier de la Ville de Paris*, Rousseau, éditeur, Paris, 1921.

fut surtout pour tenter de mettre fin aux excès de la commune.

Au cours du ^{xix}e siècle, lorsque le calme fut rétabli et que les autorités locales furent suffisamment fortes pour assurer, par leurs propres moyens, le maintien de l'ordre, la sévérité des dispositions du décret de vendémiaire fit l'objet de violentes critiques.

Le fondement juridique de la responsabilité établie par ce décret n'était plus en harmonie avec le nouvel état politique. A tel point que ce texte législatif, élaboré surtout pour Paris, pour le Paris de l'an IV, lui fut déclaré inapplicable par la Cour de cassation, dans un arrêt rendu, toutes chambres réunies, le 16 mai 1841.

En 1884, dans la loi municipale du 5 avril, le législateur accomplissait la réforme réclamée par la plupart des publicistes.

Mais la loi nouvelle n'était pas applicable à Paris. Et la ville de Lyon, qui n'avait pas la disposition de la police locale, échappait également aux règles posées par les articles 106 à 109 de cette loi relatifs à la responsabilité des communes à raison des dommages causés par des troubles ou émeutes.

Des événements regrettables survenus à la fin du ^{xix}e siècle ont souligné la déplorable situation faite aux victimes des émeutes ayant eu lieu dans ces villes exonérées de toute responsabilité aux termes de l'article 108 de la loi de 1884.

Une nouvelle réforme s'imposait, d'autant plus nécessaire que les transformations économiques rendaient plus fréquents les conflits entre le travail et le capital.

A la suite des violences consécutives aux grèves, les

villes industrielles voyaient fréquemment leur responsabilité engagée et leur budget grevé de charges aussi lourdes qu'imprévues.

Les Chambres de commerce s'émurent et demandèrent au parlement de substituer, à la responsabilité des communes, la responsabilité de l'Etat.

Nous verrons que, répondant partiellement au désir exprimé par les commerçants, la loi du 16 avril 1914, qui est applicable à Paris, a modifié les articles 106 à 109 de la loi de 1884.

Avant d'étudier en détail ces transformations successives et les faits qui les ont rendues nécessaires, nous croyons devoir, dans une brève introduction, rappeler les origines et l'évolution des règles relatives à la responsabilité générale des communes et de l'Etat.

Nous aborderons ensuite, en ce qui concerne Paris, la responsabilité spéciale résultant des dommages causés par des troubles ou émeutes.

Cette question, qui fait l'objet même de notre étude, comprendra cinq chapitres.

Le premier chapitre sera constitué par un aperçu historique dans lequel nous essaierons de dégager l'influence exercée par les faits insurrectionnels sur la législation relative à la responsabilité de la commune en cas de troubles.

Le second chapitre sera consacré à l'étude de la loi de vendémiaire.

Dans le troisième chapitre nous relaterons les tentatives faites au parlement pour substituer la responsabilité de l'Etat à celle de la commune.

L'examen de la loi du 16 avril 1914 fera l'objet du quatrième chapitre.

Enfin, nous réserverons le dernier chapitre pour l'étude de difficultés qui ont été soulevées dans quelques cas d'application de cette loi à la ville de Paris.

INTRODUCTION

A l'article 2 de la Déclaration des Droits de 17 9, il est dit que « le but de toute association politique est « la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme ».

C'est la première fois qu'une règle de droit public oppose l'idée du droit naturel de l'individu à l'idée de souveraineté. Mais cette règle était illusoire parce que dépourvue de sanction effective. Si l'état n'assurait pas la protection des droits individuels, il n'encourait, en effet, aucune responsabilité!

En 1789, la notion juridique de la puissance publique avait gardé le caractère qu'elle avait sous l'ancien régime, où la souveraineté appartenait en propre au monarque. Propriété absolue du roi avant 1789, cette souveraineté devint, dès la période révolutionnaire, propriété de la Nation¹.

Mais, si les mots ont changé, le principe est resté le même : « La philosophie politique du XVIII^e siècle et « le droit monarchique arrivaient aux mêmes conclusions qui s'imposaient aux législateurs révolution-

1. « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation » disent la Déclaration des droits de 1789 et la Constitution de 1791.

« naires, profondément monarchistes par tradition et
« par tempérament et philosophes par sentiment¹ ».

Dé même qu'on n'avait jamais songé à la possibilité de rendre le monarque responsable d'un mauvais usage de la puissance publique, de même la responsabilité de la Nation souveraine ne fut pas envisagée.

On ne demandait alors à l'Etat que des services de guerre, de police et de justice. Pour satisfaire à ce triple besoin, l'intervention des gouvernants se manifestait sous la forme d'actes unilatéraux qui étaient des actes de commandement, d'autorité. Et, à la suite d'actes de ce genre, la responsabilité de l'Etat ne pouvait jamais être mise en jeu².

Sous la pression des transformations économiques et sociales de la fin du XIX^e siècle, de nombreux besoins ont surgi, besoins d'ordre général pour la satisfaction desquels l'Etat dut créer de nouveaux services. Dans les actes faits par les gouvernants en vue d'assurer le fonctionnement de ces nouveaux services, on chercherait vainement les manifestations d'un commandement, de l'impérium. Le concept de souveraineté fait alors place à un nouveau système de droit public fondé sur la notion de service public.

Ce changement — qui a été exposé avec une très grande clarté par le professeur Duguit dans son ouvrage sur les transformations du Droit public — apparaît nettement lorsqu'on étudie l'histoire de la respon-

1. Duguit, *Les transformations du droit public*, 2^e édition, page 12.

2. Cette conception a été tellement puissante qu'aujourd'hui encore un des publicistes les plus réputés, le professeur Berthélemy, pose en principe l'irresponsabilité de l'Etat à l'occasion des actes de puissance publique.

sabilité des communes à raison des dommages causés par des troubles ou émeutes.

Bien que la présente étude soit spéciale à la Ville de Paris, nous croyons cependant devoir rechercher les origines des règles relatives à cette responsabilité des communes, suivre l'interprétation qu'elles ont reçue au cours des temps, examiner les modifications qu'elles ont subies et montrer dans quel sens paraît s'orienter le principe juridique qui sert de fondement à la responsabilité des communes.

. . .

Les désordres n'ont pas toujours un caractère local. Ils ont généralement des causes politiques qui leur donnent une gravité particulière, souvent dangereuse pour la sécurité générale, pour l'Etat. Il est donc logique que celui-ci s'attache à prévenir les troubles.

Ce fut, à toutes les époques, l'une des principales préoccupations des gouvernants. Le moyen préventif, qui a toujours été considéré comme le plus efficace, consistait à remonter à la source même des troubles afin d'y étouffer les germes de l'émeute avant que celle-ci ait eu le temps de se propager.

Jadis, alors que la police était inexistante, l'autorité a dû recourir à des mesures rigoureuses pour maintenir l'ordre. C'est aux habitants des bourgs qu'on confiait ce soin. Ils devaient faire eux-mêmes leur police et supporter la réparation des dommages¹. S'ils remplissaient mal ce devoir que l'autorité leur imposait, ils

1. Voir *infra*, p. 28 et 29, les ordonnances de 595, de 1579 et de 1670.

étaient responsables à l'égard du roi auquel ils devaient payer une amende.

Autrement dit, une responsabilité *pénale* était prévue à la charge des habitants. Mais les victimes n'avaient aucun droit à une indemnité. Ce n'était pas dans leur intérêt qu'on prescrivait aux habitants de veiller à la sécurité publique, mais uniquement dans l'intérêt du pouvoir royal. L'individu s'effaçait devant le souverain *infaillible* — puisqu'il était censé tenir sa souveraineté de Dieu — et par conséquent irresponsable.

Ce n'est qu'à la fin du XVIII^e siècle sous l'influence, de la doctrine philosophique de l'époque, qu'on a commencé à affirmer les droits de l'individu. Parmi ces droits, celui qui nous intéresse plus spécialement c'est le droit à la sûreté.

Il eût été logique, comme conséquence de la déclaration des droits de 1789, d'admettre la responsabilité de l'Etat. Mais les esprits n'étaient pas préparés à une garantie de cet ordre : ils n'avaient pu se dégager de la tradition monarchique.

La notion de souveraineté, maintenue comme fondement des institutions nouvelles, s'opposait à tout système juridique qui eût admis la responsabilité de l'Etat, souverain aux lieu et place du monarque.

On s'est contenté d'admettre la responsabilité des fonctionnaires. « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration¹. » Le pouvoir exécutif est délégué au roi pour être

1. Déclaration des droits de 1789.

« exercé, sous son autorité, par ses ministres et autres
« agents responsables¹ ».

En cas de troubles ou d'émeutes, même si le service de police avait commis une faute, les victimes ne disposaient d'aucun recours contre l'Etat.

« L'Etat souverain ne peut pas être responsable
« à l'occasion... des actes... administratifs. Si ces
« actes, en effet, sont conformes à la loi, la question
« de responsabilité ne se pose ni pour l'Etat ni pour
« l'agent public. S'ils sont contraires à la loi, elle ne se
« pose pas pour l'Etat puisque celui-ci a fait une loi,
« a créé le droit et a voulu que cette loi soit exécutée.
« Si elle ne l'est pas ou si elle est violée, c'est que l'a-
« gent substitue sa propre volonté à celle de l'Etat
« souverain. Il n'y a, dès lors, qu'une volonté qui puisse
« être responsable, celle de l'agent public² ».

C'est en vertu de ce principe que la loi des 6-12 octobre 1790 rend les officiers municipaux responsables de leur négligence³. De même, la loi des 27 juillet-3 août 1791 décrétait la responsabilité des officiers municipaux qui ne feraient pas les réquisitions nécessaires à la sûreté des communes⁴.

1. Constitution de 1791. Titre III du préambule. Il semble bien d'ailleurs qu'à l'heure actuelle, pour le législateur, l'irresponsabilité de l'Etat soit encore un dogme intangible. La responsabilité de l'Etat, en effet, n'est affirmée dans aucun texte législatif. La loi du 16 avril 1914, dont nous parlerons plus loin, décide que l'Etat « contribue » au paiement des dommages, mais elle ne parle point de responsabilité. Nous verrons que cette loi est fondée sur la notion de risque social incompatible avec toute idée de faute et par conséquent de responsabilité.

2. Duguit, *op. cit.*, p. 225.

3. V. *infra*, p. 39.

4. La loi du 10 vendémiaire a cependant fait exception à cette règle. Elle n'a pas retenu la responsabilité des officiers municipaux qui auraient préféré démissionner plutôt que de courir un tel risque. V. *infra*, p. 55 et 56.

En période calme, la responsabilité des agents publics peut encore être une sauvegarde des droits de l'individu. Mais elle ne suffisait plus lors des troubles qui ont marqué la fin du XVIII^e siècle.

Bien plus encore dans l'intérêt des gouvernants que dans l'intérêt des victimes, on a songé alors à rendre à nouveau les habitants personnellement responsables des conséquences des émeutes.

La loi du 10 vendémiaire, qui est la synthèse rigoureuse des principes qui régissaient cette matière avant 1789, a établi, à la charge des habitants, une responsabilité à la fois pénale et civile : pénale puisqu'elle prévoyait, aux articles 2 et 3 du titre IV, une amende égale au montant de la réparation principale ; civile puisque, aux termes de l'article unique du titre I, les citoyens habitant la même commune sont garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune, soit envers les personnes, soit contre les propriétés.

On voulait que les citoyens s'employassent de leur personne à maintenir l'ordre. Conformément à la tradition, on leur demandait de concourir, avec la force armée, au fonctionnement du service de police. S'ils ne le faisaient point, ils commettaient une faute dont ils devaient supporter toutes les conséquences.

Faute des habitants et non pas faute des autorités communales, tel est le fondement juridique de la responsabilité établie par la loi de vendémiaire¹. C'est pourquoi la responsabilité pesait sur toutes les communes,

1. Nous avons déjà dit que la responsabilité des officiers municipaux avait été formellement écartée. V. *supra*, p. 16, note 4.

Nous signalons également que la responsabilité ne concernait pas la commune envisagée comme personne morale. V. *infra*, p. 56.

même sur celles qui n'avaient pas la disposition de leur police; c'est pourquoi également la répartition des sommes à payer était faite entre toutes les personnes domiciliées au lieu d'être supportées par la Caisse communale; c'est pourquoi aussi le recours contre les auteurs des dommages devait être exercé par les habitants eux-mêmes et non par la commune; c'est pourquoi enfin les délits commis relevaient de la compétence judiciaire : on jugeait, en effet, les actes des habitants et non les actes de l'autorité municipale.

Après la période révolutionnaire, le calme revint. D'autre part, la Constitution de l'an VIII renforça les pouvoirs des autorités administratives. « La Révolution, en développant la vie et la puissance des communes, a aussi développé le principe de leur responsabilité »¹.

Il ne paraissait donc plus nécessaire, pour assurer la sécurité des personnes et des biens, de faire appel au concours des habitants. Le principe de la loi de vendémiaire n'était plus en harmonie avec le nouvel état politique et social. Le désaccord entre la loi et les mœurs s'accroissait de plus en plus. Nous n'en voulons pour preuve que les nombreux débats qu'a soulevés au cours du XIX^e siècle, l'application de ce texte législatif.

Ce désaccord a été souligné tout particulièrement par le procureur général Dupin². En demandant à la Cour de cassation de déclarer que la loi de vendémiaire n'était plus applicable à la ville de Paris, le pro-

1. F. Laferrière, *Cours de Droit Public et Administratif*, Paris, 1860, t. II, p. 460 et suiv.

2. V. *infra*, p. 65 et suiv.

cureur général manifestait le désir de substituer le principe de la responsabilité basée sur la faute des autorités communales, au principe de la responsabilité basée sur la faute des habitants.

Adopté par la jurisprudence, parce qu'il était conforme à l'idée qu'on se faisait alors du fondement juridique de la responsabilité, ce nouveau principe fut également admis par le législateur.

Alors que d'une manière générale la commune ne pouvait être déclarée responsable de la négligence du maire en matière de police, la loi du 5 avril 1884, dans ses articles 106 à 109, a cependant fondé, sur une présomption de faute des autorités municipales, la responsabilité des communes à l'occasion des dommages causés par des troubles ou émeutes.

Comme conséquence logique de ce changement de principe, les communes étaient exonérées de toute responsabilité lorsqu'elles avaient pris des mesures préventives suffisantes et lorsqu'elles n'avaient pas — c'était le cas de Paris — la disposition de la police locale.

Mais le législateur n'a pu se dégager complètement de l'idée de faute des habitants. S'il a supprimé la responsabilité pénale, il a cependant maintenu la répartition des indemnités entre les habitants domiciliés (rôle spécial) et la compétence judiciaire.

C'est ce qui a fait dire à M. Roland que la loi de 1884 avait établi une responsabilité pour faute présumée *principalement* des autorités municipales et *accessoirement* de l'ensemble des habitants de la commune cou-

pables de ne pas avoir suffisamment participé au maintien de l'ordre¹.

Parce qu'il était irrationnel de présumer la faute du maire et de son unique garde-champêtre dans les communes rurales, les articles 106 à 109 de la loi du 5 avril 1884, qui n'étaient d'ailleurs pas applicables aux villes comme Paris et Lyon où les troubles étaient le plus fréquents, ne tardèrent pas à faire l'objet de très vives critiques.

Le développement de la notion de solidarité, la déplorable situation des victimes de troubles ayant eu lieu à Paris et à Lyon, la fréquence des grèves accompagnées presque toujours de scènes de violence, enfin un changement considérable dans la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à la responsabilité des patrimoines administratifs, telles sont les causes principales qui ont fait apparaître l'insuffisance de la responsabilité établie par les articles 106 à 109 de la loi de 1884.

Une fois de plus, la conception juridique avait varié: le principe de cette responsabilité était en désaccord avec les faits. Une réforme s'imposait, réclamée par les publicistes, par les élus de Paris et de Lyon et par les Chambres de commerce.

En réalisant cette réforme qui a fait l'objet de la loi du 16 avril 1914, le législateur ne paraît pas avoir eu une conception très nette du caractère juridique de la responsabilité.

Nous verrons que, préoccupé par le souci de toujours indemniser les victimes, il a organisé un service d'as-

1. Rolland, *R. D. P.* 1913.

sistance. Il n'a pas — et nous le regrettons — entendu l'appel lancé en 1913, dans la revue de *Droit Public*, par le professeur Rolland : « Les règles sur la responsabilité ne sont plus ce qu'elles étaient en 1884. Il est admis actuellement, d'une manière certaine, par la jurisprudence, que le particulier qui, du fait du fonctionnement anormal d'un service public quelconque, subit un préjudice doit en être indemnisé sur le patrimoine collectif affecté au service. » Et le distingué professeur concluait en se demandant s'il n'était pas préférable d'abroger purement et simplement les articles 106 et 109 de la loi de 1884 et de faire application des règles nouvelles élaborées par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

On aurait ainsi supprimé l'irrationnelle présomption de faute; la responsabilité de l'Etat n'aurait été engagée que dans les cas où il avait la disposition de sa police; et le Conseil d'Etat aurait été seul compétent pour apprécier le mauvais fonctionnement du service public de police.

De même qu'en 1884 le législateur n'avait pas fait totalement abstraction des idées qui avaient présidé à l'élaboration du décret de vendémiaire, de même en 1914 il n'a pas su donner un fondement unique à la responsabilité des communes à raison des dommages causés par des troubles ou émeutes.

En effet, la loi du 16 avril 1914, qui établit une responsabilité de la commune et de l'Etat, fonde la responsabilité de la commune sur une présomption de faute des services de police puisque, « si la commune n'a pas momentanément ou de façon permanente la disposition

de la police locale ou de la force armée, ou si elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir les troubles », les sommes mises à sa charge sont diminuées de 60 %. Mais, même dans cette dernière éventualité, elle devra acquitter 20 % du montant des indemnités à verser aux victimes. Cette anomalie ne peut s'expliquer que par une présomption de faute des habitants. Ainsi donc, dans cette loi du 16 avril 1914, subsiste encore en partie le fondement juridique de la responsabilité établie par le décret de vendémiaire an IV !

D'autre part, l'article 108 nouveau dit que l'Etat « contribue », en vertu du risque social, au paiement des dommages intérêts et des frais.

Responsabilité pour faute du service public de police, responsabilité pour faute des habitants, responsabilité en vertu du risque social : voilà qui donne à réfléchir sur la valeur des travaux législatifs¹.

Ou bien il fallait admettre les suggestions de M. Rolland, c'est-à-dire appliquer le droit commun en matière de responsabilité des patrimoines administratifs, et il suffisait pour cela d'abroger les articles 106 et 109 de la loi du 5 avril 1884; ou bien alors il fallait admettre toutes les conséquences de l'adoption de la théorie du risque social.

Et ces conséquences ne pouvaient être — M. Rolland l'a nettement établi — que l'abandon de toute idée

1. Le législateur a souligné l'incohérence de son travail en maintenant, sans raison valable, la compétence des tribunaux judiciaires et en accordant aux victimes le droit d'être indemnisées dans tous les cas, même si cette victime a une part de responsabilité dans la naissance des troubles. Ceci résulte implicitement du rejet de l'amendement Ringuier. V. *infra*, p. 97 et 98.

de responsabilité et l'organisation d'un véritable service d'assistance.

En quoi consiste, en effet, cette théorie du risque social? Est-ce une extension de la notion de risque administratif dont parle le professeur Duguit?¹ Nous ne le croyons pas.

Ce risque administratif implique toujours une faute du service public.

Sans doute, M. Duguit écrit : « Parfois aussi aucune
« faute de ce genre (violation de la loi, négligence ou
« imprudence d'un agent) n'apparaît et cependant les
« tribunaux reconnaissent la responsabilité de l'Etat.
« Alors, il y a comme une assurance du particulier
« contre le dommage que peut lui occasionner le fonc-
« tionnement même normal des service publics, contre
« ce qu'on a justement appelé le risque administratif ». Mais, plus loin, le savant professeur ajoute, à propos de l'arrêt Tomaso Grecco² : « En parlant de faute de
« service, il (le Conseil) avait en vue les fautes de
« service commises par les agents. *La possibilité de
« pareilles fautes constitue un risque* ».

Ainsi donc, le risque est constitué par la possibilité d'une faute et non par la possibilité d'un accident. Le risque administratif, contrairement au risque social, n'exclut pas la notion de faute. Même lors de l'affaire Pluchard³ où la faute n'apparaissait pas nettement, le Conseil d'Etat a décidé que l'accident devait « être attribué à une faute du service public engageant la responsabilité de l'Etat ».

1. Duguit, *op. cit.*, p. 255.

2. Conseil d'Etat, 1^{er} février 1905, *Recueil*, p. 140.

3. Conseil d'Etat, 24 décembre 1910, Pluchard, *Recueil*, p. 1029.

Au contraire, dans la loi du 16 avril 1914, en adoptant la théorie du risque social, le législateur a entendu préciser que, dans tous les cas, en l'absence même de toute faute, les victimes devaient être indemnisées parce qu'il y avait lieu de considérer l'impôt versé par elles comme une prime d'assurance contre les risques de dommages exceptionnels, tels que ceux causés par des troubles ou émeutes.

Mais peut-on encore, dans ce cas, parler de responsabilité au sens traditionnel du mot, puisque l'on fait abstraction de toute idée de faute ?

L'Etat et la commune, en percevant les impôts envisagés comme primes d'assurance, ne sont-ils pas dans la même situation que les compagnies d'assurances ? Et oserait-on dire que ces compagnies sont responsables des sinistres dont elles doivent réparer les dégâts ?

Cette théorie du risque social sous-entend l'existence d'un contrat tacite entre l'Etat et les contribuables, contrat aux termes duquel l'Etat est débiteur et les contribuables sont créanciers, *sous condition suspensive*.

Si la condition se réalise, et en conséquence de la définition même du risque social, seuls les contribuables devraient pouvoir exercer un droit de créance.

Ainsi, pour être fidèle au principe du risque social, le législateur eut dû admettre, par exemple, que la femme d'un modeste ouvrier, tué au cours d'une émeute ne pourrait prétendre être secourue sous prétexte que son mari, n'étant assujéti à aucun impôt, n'avait pas acquitté la prime d'assurance !

Autre remarque non moins judicieuse : n'avons-nous

pas le droit de dire, avec M. Berthélémy, que la théorie du risque social pourrait aussi bien s'invoquer au profit des victimes de violences individuelles? « La police « doit me protéger contre les cambrieurs. Si l'on me « dévalise, c'est que la police est mal faite, et je dois en « être indemnisé¹ ».

Pourquoi aussi avoir déclaré que la loi n'est pas applicable lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre? N'y-a-t-il cependant pas là un risque d'une exceptionnelle gravité?²

Tout ce qui vient d'être exposé suffit à démontrer que le système adopté par la loi du 16 avril 1914 est illogique et compliqué.

Le législateur n'a pas su demeurer dans la voie que lui avait tracée la jurisprudence administrative, il n'a pas su se pénétrer de la notion de service public.

Il eût agit beaucoup plus sagement, plus logiquement, en laissant aux tribunaux administratifs le soin d'apprécier, au cas de dommages causés par des troubles ou émeutes, dans quelle mesure peut être engagée la responsabilité du patrimoine administratif avec les ressources duquel est géré le service public de police.

Nous montrerons d'ailleurs que, en ce qui concerne la ville de Paris, on eût obtenu de cette façon un résultat sensiblement pareil à celui qui découle de l'application de la loi du 16 avril 1914³.

1. Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 7^e édition, 1913, p. 540, en note.

2. Il est vrai que, depuis, des lois spéciales ont indemnisé les victimes des faits de guerre : Loi du 17 avril 1919 (dommages causés aux propriétés); Loi du 31 mars 1919 (pensions militaires); Loi du 24 juin 1919 (dommages causés à certaines catégories de personnes civiles).

3. V. *infra*, p. 99 et 100.

Il est vrai que les autres communes fussent, pour la plupart, demeu-

Point était besoin de voter une loi qui ouvre à la notion de risque un horizon beaucoup trop large.

Du point de vue social, cette tendance à substituer à la conception traditionnelle de la responsabilité le principe juridique du risque social constitue peut-être une heureuse modification.

Mais, du point de vue politique, à n'envisager que les conséquences financières possibles de cette nouvelle orientation, il semble bien difficile de ne pas la critiquer.

rées seules responsables et que, afin de leur éviter des charges financières trop considérables au cas de troubles, on eût été amené à envisager la possibilité de leur enlever la gestion du service public de police pour en faire un service d'Etat. C'est peut-être ce que le législateur n'a pas voulu,

CHAPITRE PREMIER

Aperçu Historique

De tous temps, les hommes ont ressenti la nécessité de se grouper, de mettre leur intelligence et leurs forces en commun, afin de se protéger mutuellement.

Les tribus anciennes, les cités gauloises, les municipes de l'empire romain, les paroisses et les communautés du moyen âge étaient des associations fondées sur ce besoin de sociabilité. Dans chacune de ces associations, on trouvait, en effet, un pouvoir local chargé de la défense des intérêts de tous les membres qui la composaient. Mais ce pouvoir local, quelle que fût sa bonne volonté, ne pouvait toujours prévenir certains faits, préjudiciables à la collectivité, tels que crimes et délits. Il ne lui était guère plus facile de découvrir les coupables.

Aussi, comme tout dommage crée un droit de réparation au profit des victimes, on a été naturellement conduit à la conception d'une responsabilité collective, conséquence directe des liens de solidarité qui unissaient les individus d'un même groupement.

C'est par application de cette idée de responsabilité

collective que les Egyptiens mettaient les funérailles d'un assassiné à la charge de la ville sur le territoire de laquelle le crime avait été commis. De même, au début de la société romaine, la gens entière répondait de la dette de chacun de ses membres, payait la rançon du prisonnier, acquittait l'amende du condamné et expiait par des sacrifices le crime du coupable¹.

Dans notre ancien droit, ces principes de responsabilité collective furent consacrés par une ordonnance de Clotaire II. Rendue en 595, cette ordonnance, qui divisait la population franque en centénies, obligeait les habitants de ces bourgs à rechercher les auteurs des vols et des désordres ayant eu lieu sur leur territoire, à livrer les coupables et à supporter la réparation des dommages.

Etait condamné à cinq sous d'amende celui qui n'avait pas averti d'un vol dont il avait été témoin, ou qui, ayant été averti par la clameur publique, n'avait pas poursuivi le malfaiteur. On appelait cette dernière obligation la loi du *hus*, mot conservé dans les expressions patoises hucher et heuyer qui signifient crier.

Cette loi du *hus* fut confirmée par un arrêt du parlement de Paris rendu sous Philippe le Hardi. Aux termes de cet arrêt, « toutes les fois qu'il arrivait dans Paris
« quelque batterie, effraction de porte, enlèvement de
« femme, ou autre semblable méfait, les voisins et tous
« ceux qui en avaient connaissance devaient sortir
« aussitôt pour arrêter les coupables. S'ils ne pouvaient
« les prendre, ils devaient au moins lever le *hus*, auquel

1. Léon Choppard, *Etude sur la responsabilité des communes dans le droit ancien et moderne*.

« tous ceux qui l'entendaient étaient obligés de courir¹ ».

Suivant le même principe de responsabilité, l'ordonnance de Blois² (art. 196) chargea expressément les communes de maintenir la sûreté publique dans l'étendue de leur territoire. En cas de délit, elle enjoignait aux habitants de « poursuivre les malfaiteurs en toute « diligence, aussitôt qu'ils en auraient connaissance, « pour les appréhender et constituer prisonniers, si « faire se peut; sinon, faire diligente perquisition et « remarque de leurs habits, armes et chevaux, et du lieu « de leur retraite, le tout sous peine de grosses amendes « applicables moitié au roi, moitié aux excédés. »

En 1640, après les troubles de Normandie, une déclaration de Louis XIII, en date du 8 janvier, porta que les gentilshommes dans leurs terres, les magistrats, officiers du roi et autres qui avaient charge dans les villes seraient responsables des soulèvements et considérés comme complices.

Trente ans plus tard, l'ordonnance criminelle de 1670 établit une responsabilité générale en cas de rébellion, de violence ou autre crime : la condamnation était poursuivie contre un syndic des habitants et l'indemnité était garantie par les biens communaux ou par une taxe spéciale sur la communauté.

Sous la monarchie absolue, l'ordre fut généralement maintenu. Paris, depuis la Fronde jusqu'à la Révolution française, ne s'est pas soulevé³.

Cependant, sous le règne de Louis XVI, les manifes-

1. Cité par Dupin : *Histoire Administrative des communes de France*.

2. Cette ordonnance a été rendue en 1579, pendant les guerres de religion, quelques années après les massacres de la Saint-Barthélemy.

3. V. Rambaud, *Histoire de la civilisation française*, p. 91 et suiv.

tations deviennent fréquentes. La misère, les exactions fiscales qui privaient le pauvre du nécessaire alors qu'on respectait le superflu du riche, la destruction des récoltes des paysans, par les meutes et les chevaux des hobereaux, devaient occasionner de nombreux troubles, signes précurseurs de la grande révolution.

L'effervescence était telle à cette époque que des manifestations étaient occasionnée aussi bien par des motifs de réjouissance que par des causes de mécontentement.

En 1774, le 15 août, lorsque le peuple de Paris apprit la disgrâce du chancelier Maupeou et du contrôleur général Terray, la joie provoqua des manifestations nombreuses. A la montagne Sainte-Genève, un attroupement de plus de douze mille personnes laissa pour mort un exempt de police. Les 30 et 31 août, les Basochiens organisèrent des manifestations que le guet fut impuissant à empêcher. Inquiet, le parlement Maupeou fit mander à sa barre le lieutenant de police pour lui enjoindre de prendre les mesures nécessaires au rétablissement de la tranquillité publique. Le lieutenant de police s'empressa de déférer à cette injonction en faisant publier une ordonnance qui proscrivait, dans toute l'étendue de son ressort, l'usage et la vente de pièces d'artifice. Il poussa même le zèle jusqu'à donner à cette décision un effet rétroactif en condamnant à l'audience du Châtelet un épicier coupable d'avoir violé l'ordonnance plusieurs jours avant qu'elle eût été rendue¹.

1. V. Baudin et Cadières, *Les grandes journées populaires*, p. 10 à 25.

La même année, la récolte ayant été désastreuse, les subsistances manquèrent. Les famines se multiplièrent. Elles furent aggravées par le fait des accapareurs qui ne pouvaient pardonner à Turgot d'avoir proclamé la liberté du commerce des grains². Ces mécontents, intéressés au maintien des abus, ameutèrent le peuple contre son bienfaiteur et soudoyèrent des bandes de gens qui empêchèrent les blés débarqués au Havre d'arriver à Paris, coulèrent dans la Seine des bateaux chargés de grains, incendièrent des granges, pillèrent des greniers et jetèrent les sacs de blé à la rivière.

Vingt-cinq mille hommes furent mis sur pied pour réprimer les émeutes.

Echouant contre la garnison massée à la halle aux blés, les manifestants se portèrent vers d'autres marchés où ils enlevèrent le pain. Les marchands ne firent d'ailleurs aucune résistance car les hommes de police, pour les calmer, leur avaient promis une indemnité. Les boutiques des boulangers furent pillées, le pain qu'on y trouva fut jeté dans la foule et l'argent des comptoirs dérobé. Le même sort fut subi par les boutiques des charcutiers, des pâtisseries, et par certains appartements dont les locataires étaient soupçonnés de cacher des dépôts de pain. Plusieurs des moulins, qui ornaient alors la colline de Montmartre, furent détruits au cours de ces événements qu'on appela la guerre des farines.

Au début de ces incidents, et pour mettre fin à ces scènes de violence, une ordonnance royale défendit, sous peine de mort, de faire des attroupements, de forcer les

2. Edit de 1774.

boulangeries et les dépôts de grains, et déféra les délinquants à la Tournelle.

Le parlement de Paris, peu satisfait de voir attribuer à la Tournelle la connaissance des faits se rapportant aux troubles, refusa d'enregistrer l'ordonnance royale.

Comme il avait, en outre, profité de cette occasion pour critiquer la politique du roi, le parlement fut convoqué à Versailles où, après avoir été sévèrement réprimandé, il apprit que, désormais, l'examen des faits insurrectionnels appartiendrait, non plus à la Tournelle, mais à la juridiction prévôtale, la plus expéditive de toutes les juridictions.

Finalement, grâce à la ténacité de Turgot, le calme renaît avec l'abondance. Il devait durer jusqu'à la disgrâce de Necker.

A la suite de cette disgrâce, suivie par le décès de Maurepas, le roi fut livré à la néfaste influence de Vergennes et de la reine. Il toléra la folle administration de Calonne, ses prodigalités, qui l'obligèrent à proposer le relèvement de l'impôt du timbre et l'établissement d'une subvention territoriale (taxe foncière destinée à remplacer l'impôt des vingtièmes). Une assemblée de notables, convoquée pour examiner ces projets, repoussa la subvention territoriale. Quelques-uns de ses membres préconisèrent même la réunion des états généraux. Calonne fut révoqué le 7 avril 1787. Son successeur, Brienne, reprit ses projets auxquels, malgré le lit de justice du 6 août 1787, le parlement s'opposa. Le 15 août, ses magistrats étaient exilés à Troyes; mais Brienne dut bientôt les rappeler pour l'enregistrement des impôts.

Cette incohérence dans l'attitude de la royauté fut la

cause de nombreuses manifestations auxquelles la basoche prit une part active, notamment lors du retour du Parlement. Bien qu'il s'agit d'hommages rendus à celui-ci, la chambre des vacations crut devoir mettre un terme à ces manifestations par un arrêt dont l'exécution fut assez facilement assurée.

L'année suivante, le peuple, heureux du départ de Brienne et du retour de Necker, organisa des réjouissances qui allaient malheureusement dégénérer en scènes tragiques dues à la violence avec laquelle le chevalier du guet, Dubois, organisa la répression (27, 28 et 29 août 1788)¹.

Peu de temps après, la disgrâce de Lamoignon fut le signal de nouvelles réjouissances qu'une absurde répression de la police transforma encore en scènes de carnage, particulièrement rue de Grenelle devant la demeure de Brienne et rue Meslay où habitait le chevalier du guet.

Le 24 septembre, le Parlement, dont la rentrée avait occasionné de nouvelles et joyeuses manifestations sans conséquences regrettables, crut devoir prendre des mesures pour éviter le retour des troubles.

« Messieurs, dit l'avocat général Séguin dans le discours qui ouvrit l'audience de rentrée, les acclamations publiques ont précédé les magistrats au moment où ils ont repris leurs fonctions trop longtemps interrompues. Mais n'était-il pas à craindre que, dans les transports d'une joie tumultueuse, ces témoignages de la satisfaction générale ne deviennent une occasion

1. Au cours de la journée du 28 août, plus de 150 personnes furent tuées. Sur ce point, voir *Les Grandes Journées populaires, op. cit.*, p. 70 et suiv.

« de troubles ou de désordre ? C'est à la sagesse de
« la cour de prévenir, par son autorité, les malheurs que
« l'oubli des règlements n'a que trop souvent produits.
« Nous vous proposons d'en renouveler les sages dispo-
« sitions qui, sans gêner en rien la liberté individuelle
« des citoyens, doivent suffire pour réprimer les excès
« auxquels la licence ne craindrait pas de s'abandonner. »

Après cet exorde, venaient des réquisitions tendant plus que jamais à interdire les attroupements et tout ce qui en faisait le charme : pétards, fusées, etc..

Bien que, dans l'arrêt rendu à la suite de cet exorde, le Parlement invitât les soldats du guet à faire preuve de plus de modération dans la répression des rassemblements, le 28 septembre, les gardes françaises dispersèrent deux files d'étudiants qui s'étaient formées place du pont Saint-Michel, et ils y mirent tant d'acharnement que de nombreuses personnes furent tuées ou blessées.

Le Parlement rendit alors un nouvel arrêt, d'ailleurs bien inutile, contre les attroupements. Ceux-ci continuèrent comme par le passé, mais leurs conséquences furent heureusement moins graves car les troupes n'intervinrent plus que modérément. Le lieutenant de police condamna bien à l'amende quelques personnes soupçonnées d'avoir jeté des tessons de bouteilles sur les gardes françaises ; mais le Parlement, admettant l'excuse de la provocation, cassa ces sentences.

Au printemps de 1789, les troubles recommencèrent avec un caractère beaucoup plus grave. Le 27 avril, le faubourg Saint-Antoine fut le théâtre d'une émeute anglante (affaire Ménéville) qui eût pu être évitée si le lieutenant de police et le duc du Châtelet avaient mis un

peu plus de hâte à intervenir. Le 30 juin suivant, nouvelle émeute au cours de laquelle le peuple, après avoir dévalisé un marchand de ferraille, délivra des gardes françaises emprisonnées à l'Abbaye.

Le 1^{er} juillet, l'Assemblée invita le peuple au calme. Ce fut peine perdue. Le 11 juillet, à la suite du renvoi de Necker, l'effervescence grandit. Dans un avis affiché le 12, le roi essaya de calmer ses sujets¹. Son appel ne fut pas entendu : deux jours plus tard, le peuple de Paris s'emparait de la Bastille.

Au cours de ces journées de 1789, et de celles qui les ont précédées, les attentats contre les personnes et les propriétés privées furent relativement rares. C'est ce qui explique sans doute que la royauté n'ait point envisagé la réparation des dommages causés. Parmi les ordonnances royales rendues à cette époque, nous n'avons pu trouver aucun texte permettant de déclarer la ville de Paris civilement responsable des dégâts commis par des attroupements ou rassemblements. Lorsque les troubles étaient par trop violents, le roi se contentait de rappeler les textes en vigueur²; souvent même il laissait au parlement le soin de rendre un arrêt dont le peuple ne tenait d'ailleurs aucun compte.

Par contre, pendant la période révolutionnaire, nombreuses seront les décisions prises en vue de maintenir l'ordre public menacé. Ce souci du maintien de l'ordre se retrouvera dans tous les décrets des assemblées de la Révolution relatifs aux attroupements; à tel point que

1. V. *Les Grandes Journées populaires*, op. cit., p. 354.

2. « Sa Majesté, ... en même temps qu'elle renouvelle toutes les ordonnances contre les attroupements et les perturbateurs du repos public... ». Avis publié le 12 juillet. V. ci-dessus note 1,

la responsabilité civile de la collectivité — lorsque cette responsabilité est admise — sera toujours primée par la responsabilité pénale de la municipalité et des habitants

Un examen rapide de ces décisions de l'époque révolutionnaire suffira à faire ressortir le caractère surtout pénal de la responsabilité qu'elles établissent.

Un décret du 10 août 1789 « arrête que toutes les municipalités veilleront au maintien de la tranquillité publique et que, sur leur simple réquisition, les milices nationales, ainsi que les maréchaussées, seront assistées de troupes, à l'effet de poursuivre et d'arrêter les perturbateurs de l'ordre public¹ ». Tous les attroupements séditieux devront être incontinent dissipés par les milices nationales, les maréchaussées et les troupes, sur la simple réquisition des municipalités².

Ce décret fut accompagné d'une lettre du Roi aux officiers et soldats de son armée : « Le plus grand service que je puis attendre en cet instant de mon armée, dit-il, c'est de se réunir avec zèle à tous les bons citoyens pour repousser les brigands qui, non contents de jeter le désordre dans mon royaume, essaient de pervertir l'esprit de mes bons et fidèles sujets, pour venir à bout de les associer à leurs violences ou à leurs perfides desseins ».

Malgré ces dispositions, l'autorité publique ordinaire

1. Les municipalités devaient livrer les simples perturbateurs aux tribunaux, mais emprisonner ceux qui avaient répandu des alarmes, allégué des faux ordres, ou excité des violences, et envoyer la procédure à l'Assemblée Nationale, pour qu'on pût remonter à la cause des troubles. V. Thiers, *Histoire de la Révolution française*, Paris, 1880, t. I, p. 131.

2. Les milices et les troupes devaient prêter serment d'être fidèles à la nation, au roi et à la loi. C'est ce serment qui fut appelé depuis le serment civique. V. Thiers, *op. cit.*, t. I, p. 131.

ne put contenir l'agitation chaque jour grandissante¹. Pour assurer l'obéissance aux lois — condition essentielle du maintien de la tranquillité publique — l'assemblée nationale, sur la proposition de La Fayette et de Bailly, décida de recourir à des moyens extraordinaires.

Le 21 octobre 1789, malgré l'opposition de Robespierre, la loi martiale était décrétée. Sous peine d'être tenus pour responsables des suites de leur négligence, les officiers municipaux des lieux où la tranquillité publique était en péril devaient déclarer qu'il était nécessaire de recourir à la force militaire pour rétablir l'ordre public. Cette déclaration consistait à exposer à la principale fenêtre de la maison de ville et à porter dans toutes les rues un drapeau rouge. Au seul signal de ce drapeau rouge, tous les attroupements, avec ou sans armes, devenaient criminels et devaient être dissipés par la force après trois sommations faites sans résultat. Dans ce dernier cas, personne n'était responsable des événements qui pouvaient résulter de l'emploi des armes. Au contraire, si, après les sommations, le peuple se retirait paisiblement, les instigateurs de la sédition, s'ils étaient connus, pouvaient être poursuivis et condamnés : à trois ans de prison en cas d'attroupement non armé ; à la peine de mort en cas d'attroupement armé². Dans le premier cas, pas de responsabilité ; dans le second cas, responsabilité pénale des coupables.

De responsabilité civile, point. On n'avait pas en vue

1. Journées des 4, 5 et 6 octobre. Le 20 octobre, au cours des agitations provoquées par la disette, un boulanger fut assassiné. V. Thiers, *op. cit.*, t. I, p. 184.

2. Un comité de recherches fut établi à la commune de Paris et dans l'Assemblée nationale pour surveiller les nombreux ennemis dont les menées se croisaient en tous sens. V. Thiers, *op. cit.*, t. I, p. 185.

une juste réparation des dommages causés. On ne recherchait qu'un moyen d'intimidation. La police était alors bien mal organisée; aussi, espérait-on que la perspective d'une forte amende ou d'une peine corporelle inciterait les habitants à assurer, par leurs propres moyens, le maintien de la tranquillité publique¹. Vain espoir puisque les violences continuèrent

Parlant des inquiétudes qui s'étaient répandues dans les provinces, des nouveaux excès auxquels on s'y livrait, le roi, dans un discours prononcé à l'Assemblée nationale le 4 février 1790, invite les membres de cette assemblée à se joindre à lui pour empêcher « ces violences criminelles ». Déférant à ce désir, l'Assemblée nationale, dans une adresse aux Français, recommande le calme : « Que le roi n'apprenne plus aucune de ces scènes violentes qui ont tant affligé son cœur; qu'il apprenne « au contraire que l'ordre renaît, que partout les propriétés sont défendues... Avancez pour lui le moment « de la tranquillité publique »². Et, le 23 février, elle décrète que, lorsqu'il aura été commis quelque dommage par un attroupement, la commune en répondra si elle a été requise et si elle a pu l'empêcher, sauf le recours contre les auteurs de l'attroupement³. Pour essayer de justifier cette mesure, on disait : si la majorité des habitants de la commune prend part à l'émeute, il est juste qu'ils paient; si c'est la minorité, il est encore juste que tous paient, parce que la majorité est coupable de

1. On avait cependant pris quelques moyens préventifs insuffisants : notamment, on confia aux communes la conservation des biens ecclésiastiques (décret des 7-29 novembre 1789) et des bois et forêts (décret du 11 décembre 1789).

2. Procès-verbal de l'Assemblée nationale du 11 février 1790.

3. La loi du 10 vendémiaire an IV sera fondée sur le même principe.

n'avoir pas arrêté l'émeute¹. Le même principe se retrouve dans le décret des 2-3 juin 1790 dont l'article 2 stipule que tous les citoyens de chaque commune, qui auraient pu empêcher les dommages causés par les violences, en demeurent responsables aux termes de l'article 5 du décret du 23 février dernier. Et la loi des 6-12 octobre 1790, votée à la suite des événements qui s'étaient passés dans l'Aude les 25, 26 et 27 septembre, spécifia que l'indemnité des dégâts et dommages serait prise d'abord sur les biens des coupables, et subsidiairement supportée par les communes qui ne les auraient pas empêchés lorsqu'elles l'auraient pu et qu'elles en auraient été requises par les officiers municipaux qui étaient responsables de leur négligence à cet égard.

Ici encore, comme dans les décrets des 23 février et 2-3 juin 1790, on remarque la prédominance du caractère pénal de la responsabilité. Le même caractère se retrouvera dans tous les textes de la Révolution; mais, malgré la sévérité des mesures prises, les insurrections continueront au cours des années suivantes, notamment à Paris où elles seront particulièrement violentes.

Bien qu'à cette époque la responsabilité civile de la ville de Paris ne fût pas en jeu, nous croyons cependant indispensable de retracer brièvement l'histoire des faits insurrectionnels qui ont motivé un certain nombre de décrets dont la loi du 10 vendémiaire an IV ne fit que reproduire, en les aggravant, les principales dispositions. Il nous paraît d'autant plus nécessaire de rappeler ces « circonstances exceptionnelles », qui ont présidé à l'éla-

1. Raisonnement d'une excessive rigueur tenu par Dupont de Nemours à la séance du 22 février 1790.

boration de la loi de vendémiaire, qu'elles seront invoquées plus tard par les partisans de l'irresponsabilité de la ville de Paris¹.

Les événements que nous avons relatés dans les pages précédentes n'avaient guère assouvi la haine contre le passé. A Paris surtout, allaient se produire de nouvelles scènes de pillage, des incendies, etc..

Après la fuite et l'arrestation du roi, le club des Jacobins avait rédigé une pétition en vue de déclarer la déchéance du monarque « perfide et traître à ses serments ». Cette pétition fut apportée au champ de Mars, le dimanche 27 juillet, afin d'y être signée par les manifestants. Craignant des troubles, l'Assemblée avait invité la Municipalité à veiller à l'ordre public. Conformément à la loi martiale, Bailly, après avoir fait déployer le drapeau rouge, fit les trois sommations réglementaires qui ne furent pas entendues à cause du tumulte. La Fayette décida alors de réprimer l'insurrection par les armes².

Ces événements hâtèrent le vote de la loi des 27 juillet et 3 août 1791 contre les attroupements qui étaient, pour les voleurs, des occasions favorables à l'accomplissement de leurs méfaits. Cette loi permettait aux municipalités, dont les communes étaient ravagées par des voleurs ou brigands, de requérir les communes voisines de leur prêter secours, et ces dernières, en cas de refus, étaient déclarées responsables (art. 3). En outre, elle décréta la responsabilité des officiers municipaux qui ne feraient pas les réquisitions nécessaires à la sûreté des communes.

1. V. *infra*, p. 63 et suiv.

2. V. Thiers, *op. cit.*, t. I, p. 300.

Ces mesures devaient être sans effet à Paris où la Commune, contre laquelle l'Assemblée ne pouvait rien, organisa les émeutes.

Le 20 juin 1792, anniversaire du serment du jeu de paume, les pétitionnaires du faubourg Saint-Antoine défilent en armes dans la salle où était réunie l'Assemblée, puis envahissent les Tuileries. En vue de prévenir le retour de scènes semblables ou d'événements plus graves, l'Assemblée décrète, le 17 juillet 1792, que les communes, où des troubles auraient pris naissance par le fait de leurs habitants, seront tenues de rembourser au Trésor les frais occasionnés par le déplacement de la force publique.

Quelques jours plus tard, à la suite du manifeste du duc de Brunswick, le roi, qui avait cependant désavoué ce manifeste, fut soupçonné d'être de connivence avec l'ennemi. Les sections demandèrent sa déchéance — qui fut même prononcée par la section de Mauconseil — et décidèrent qu'une insurrection aurait lieu le 10 août. En effet, le 9, Danton appelle le peuple aux armes ; et, dans la nuit du 9 au 10, une nouvelle municipalité est formée à l'hôtel de ville¹. Pour ne point paraître le complice des insurgés, Petion signe l'ordre de repousser la force par la force : mais le meurtre du commandant Mandat désorganise les défenseurs du château des Tuileries qui, le 10, est de nouveau envahi par le peuple et incendié.

La nouvelle de la prise de Longwy, connue à Paris le 26 août, augmenta l'agitation. La Commune organisa

1. Elle ne comprenait que deux membres de l'ancienne municipalité : Danton et Manuel.

alors des mesures révolutionnaires telles que le recensement des indigents auxquels on donna des armes; la fermeture des barrières pendant 48 heures à partir du 27 au soir; les visites domiciliaires en vue de désarmer et d'arrêter les suspects¹.

Le premier septembre, on répand à Paris le bruit de la prise de Verdun qui, en réalité, n'était qu'investi. La Commune ordonne aux citoyens valides de se rendre en armes au champ de Mars. Affolé, craignant l'approche de l'ennemi et voyant des traîtres partout, le peuple de Paris va commettre de nouveaux crimes : 24 prêtres sont égorgés dans la cour de l'Abbaye, 200 prêtres et l'archevêque d'Arles sont assassinés dans l'église des Carmes, puis ce fut, à l'Abbaye encore, au Châtelet, à la Force, à la Conciergerie, aux Bernardins, à Saint-Firmin, à la Salpêtrière et à Bicêtre, le massacre de plusieurs milliers de prisonniers. Et, en récompense de leur travail, la Commune paya les égorgeurs 24 livres chacun ! Puis, elle envoya des commissaires dans les départements pour y justifier sa conduite, y conseiller son exemple, y recommander aux électeurs des députés de son choix et y décrier ceux qui la centraient dans l'assemblée législative².

La commune apparaît donc bien comme étant la véritable organisatrice des émeutes. Elle agissait avec d'autant plus de cynisme qu'elle n'était plus contrôlée.

Au lendemain du 10 août, l'assemblée avait bien essayé de la contenir et décrété à cet effet la réélection d'un nouveau conseil de département. Mais le procureur

1. Étaient réputés tels les signataires de la pétition contre le 20 juin et contre le décret du camp de Paris. V. Thiers, *op. cit.*, t. II, p. 300 et suiv.

2. Thiers, *op. cit.*, t. 3, p. 4.

syndic Manuel, dépêché de l'hôtel de ville aux Feuillants, fit entendre les menaces suivantes : « Les délégués des citoyens de Paris ont besoin de pouvoirs sans limites : une nouvelle autorité, placée entre eux et vous, ne fera que jeter des germes de division. Il faudra que le peuple, pour se délivrer de cette puissance destructive de sa souveraineté, s'arme encore une fois de sa vengeance »

L'assemblée nationale céda. Le 12 août, elle décréta que « l'administration du département de Paris cessera d'exercer sur tous les actes de sûreté générale et de police, faits par les représentants de la commune de Paris, la surveillance qui lui était attribuée, et qu'à l'avenir, pour ces objets, les représentants de la commune de Paris correspondraient directement tant avec le corps législatif qu'avec le pouvoir exécutif ».

Sans cette maladresse, qui consistait à confier, sans surveillance et sans contrôle, la recherche des crimes aux principaux coupables, les massacres de septembre n'eurent sans doute pas eu lieu.

Indignée par les excès des septembriseurs, l'assemblée décréta, le 17 septembre 1792, que tous les membres de la Commune de Paris répondraient sur leur tête de la sûreté de tous les prisonniers ; mais le surlendemain, par la loi du 19 septembre 1792, elle augmentait encore les moyens d'action de la Commune et de ses sections en prescrivant des mesures telles que : l'enregistrement des citoyens dans chaque section ; la délivrance de cartes civiques, par les présidents et secrétaires des sections ; la déclaration obligatoire des étrangers dans les vingt-quatre heures de leur arrivée ; la délivrance des mandats d'arrêt par l'autorité municipale.

L'Assemblée, qui n'avait d'autre arme que ses décrets, se révéla donc impuissante à lutter contre la Commune qui se servait de l'insurrection !

« Les fonctions de la Commune -- écrit M. Thiers --
« étaient très étendues. Placée au centre de l'Etat, là
« où s'exercent les grands pouvoirs, et portée par son
« énergie à exécuter elle-même tout ce qui lui semblait
« fait trop mollement par les hautes autorités, elle était
« conduite à empiéter sans cesse ».

Et, en effet, elle poussa souvent ses attributions au delà des limites que la loi lui avait assignées : ainsi au lendemain des massacres de septembre, elle envoya des commissaires dans les départements; elle saisit les sommes de la liste civile, l'argenterie des églises, le mobilier des émigrés, les effets des prisonniers massacrés; elle se fit délivrer des bons considérables sur le Trésor et vendit de sa propre autorité le mobilier des grands hôtels placé sous scellés.

Non seulement la Commune ne rendit aucun compte de ces exactions, mais elle reprit ses mouvements insurrectionnels !

Le 15 avril 1793, les commissaires de 35 sections, ayant le maire Pache à leur tête, se présentent à la barre de la Convention, demandent l'expulsion de vingt-deux Girondins et menacent de l'insurrection en cas de refus. Sur une sommation des membres de la Convention, les officiers municipaux mandés à la barre viennent hardiment soumettre leurs registres de délibérations qui portaient : 1^o que le Conseil général se déclarait en état de

1. Thiers, *op. cit.*, t. II, p. 273.

révolution tant que les subsistances ne seraient pas assurées; 2° qu'un comité de correspondance avec les quarante quatre mille municipalités serait composé de neuf membres et mis incessamment en activité; 3° que le Conseil général se regarderait comme frappé lorsqu'un de ses membres, ou bien un président, un secrétaire de section ou de club, seraient poursuivis pour leurs opinions¹.

Le 25 mai suivant, le peuple de Paris investit l'Assemblée à laquelle la Commune vient réclamer la mise en liberté d'Hébert. Le président de l'Assemblée, Isnard, fit aux pétitionnaires la belle réponse suivante : « Magistrats du peuple, il est urgent que vous entendiez « des vérités importantes. La France a confié ses représentants à la ville de Paris et elle veut qu'ils y soient en « sûreté. Si la représentation nationale était violée par « une de ces conspirations dont nous avons été entourés « depuis le 10 mars, et dont les magistrats ont été les « derniers à nous avertir, je le déclare, au nom de la « République, Paris éprouverait la vengeance de la « France et serait rayé de la liste des cités ² ».

La Commune n'en déclara pas moins l'insurrection le 31 mai ; elle envoya une députation à la Convention en demandant qu'elle fût installée dans une salle voisine de la salle des séances, afin de pouvoir traiter d'égale à égale avec l'Assemblée³. Cependant, si l'on en croit Robespierre qui fit l'apologie de cette insurrection,

1. Cette dernière délibération avait été prise pour garantir Marat qui, quelques jours auparavant, avait été mis en accusation pour avoir signé, en qualité de président de section, une adresse séditieuse.

2. Thiers, *op. cit.*, t. IV, p. 124 et Conclusions de M. Dupin. V. *infra*, p. 65 et suiv.

3. Thiers, *op. cit.*, t. IV, p. 155.

80.000 hommes ont été debout, sans qu'une propriété ait été violée, sans qu'une goutte de sang ait été répandue¹.

La Convention céda et, après cette journée du 31 mai, la Commune ne songeant plus à conspirer, s'occupa, sous la direction de son procureur général Chaumette, de la police, des subsistances, des marchés, des cultes, des spectacles, etc..

Mais le calme fut de courte durée.

Les succès de nos armées à Fleurus et à Charleroi mécontentèrent Robespierre qui voyait, avec inquiétude, grandir la réputation du comité et surtout de Carnot. Après avoir prononcé un discours écouté dans un silence morne, Robespierre est dénoncé par Cambon le 8 thermidor. Il se rend alors aux Jacobins et demande une insurrection qui est fixée au lendemain.

L'irritation devait être portée à son comble le 18 mars 1795 lorsqu'on appliqua un décret rendu l'avant-veille sur la proposition de Boissy d'Anglas, et aux termes duquel, en raison de la disette, le peuple de Paris était mis à la ration. Des scènes tumultueuses éclatèrent dans les faubourgs Saint-Antoine et Saint-Marceau. Des pétitionnaires des sections de l'Observatoire et du Finistère vinrent réclamer du pain à l'Assemblée qui les renvoya.

Le même jour, Siéyès crut devoir proposer aux comités une loi de grande police, sorte de loi martiale, destinée à prévenir de nouvelles violences contre la Convention. Son projet déclarait séditieux tout rassemblement où l'on

1. Thiers, *op. cit.*, t. IV, p. 184.

proposerait d'attaquer les propriétés publiques ou particulières. Tout membre d'un pareil rassemblement était passible de la déportation. Si, après trois sommations des magistrats, le rassemblement ne se dissipait pas, la force devait être employée. Une seule cloche devait rester dans Paris et sonner le tocsin dès qu'un rassemblement marcherait sur la Convention.

Ce projet fut adopté le 1^{er} germinal (21 mars) et devint une loi de grande police qui fut appliquée pour réprimer l'insurrection du 12 germinal (1^{er} avril).

Le 22 mai suivant (3 prairial an III), la Convention, à la suite de l'insurrection du 1^{er} prairial, dut prendre des mesures plus sévères encore. Elle autorisa l'emploi des armes pour assurer la tranquillité publique; elle punit de six mois de prison quiconque battrait le tambour sans en avoir reçu l'ordre, et de mort quiconque battrait la générale sans autorisation des représentants du peuple.

Quelques jours plus tard, le 16 prairial, une loi décida que, en cas de pillage de grains, farines ou subsistances, la municipalité, qui n'aura pas prévu ou dissipé les attroupements, et tous les habitants de la commune, qui n'auront pas désigné les auteurs et complices du délit, seront solidairement responsables de la restitution des objets pillés, des dommages-intérêts aux propriétaires et de l'amende envers la République.

La restitution devait être faite dans un délai de trois jours. Dans le cas contraire, les douze principaux contribuables devaient payer le double de la valeur des objets pillés. Ils avançaient les sommes, mais avaient un recours contre les autres habitants, par forme de répartition au

marc la livre, d'après le rôle des contributions. Cette répartition devait être faite dans le courant de la décade par la municipalité.

Si les coupables étaient livrés, mais s'ils étaient insolvables, tous les autres habitants étaient condamnés à la restitution de la simple valeur.

Si les coupables n'étaient pas dénoncés dans les 24 heures, la municipalité était condamnée à une amende d'au moins le double de la valeur des objets pillés.

Enfin les coupables devaient être condamnés à : 1^o un an de détention, au cas d'attroupement non armé; 2^o la peine de mort, au cas d'attroupement armé.

Malgré leur sévérité, ces mesures ne purent calmer la population parisienne dont le mécontentement était fondé sur la disette, le renchérissement des marchandises et la dévalorisation chaque jour grandissante du papier-monnaie.

Le 11 floréal an III, lors d'une distribution de farines, une révolte éclate dans la section du Bonnet de la Liberté. Dans les départements, à la même époque, cette question des subsistances était la cause d'un grand nombre d'émeutes. Justement inquiète, la Convention décrète que « le comité de législation rendra compte incessamment de l'état de la législation sur la responsabilité civile des communes et sections de communes, et de la force armée, dans les cas de trouble à la tranquillité publique, d'émeute ou de sédition, de rassemblements contraires à la libre circulation des grains ou de pillage de propriétés, et présentera ses vues sur les moyens de faire exécuter et perfectionner les lois relatives à cet objet ».

Mais, en attendant que le comité de législation puisse étudier ce projet qui devait devenir la loi du 10 vendémiaire an IV, la Convention, afin de parer au plus pressé, décida, le 4 vendémiaire an IV, que nul n'aurait le droit à Paris de faire marcher la force armée que par les ordres des représentants chargés de sa direction.

Six jours plus tard, était votée la très importante loi du 10 vendémiaire an IV à laquelle nous allons consacrer le chapitre suivant.

CHAPITRE II

La loi du 10 vendémiaire an IV

Caractère de la loi.

D'après l'article unique du titre I de la loi du 10 vendémiaire an 4 — dont nous donnons ci-dessous le texte des titres I, IV et VI, les seuls qui nous intéressent —

« tous citoyens habitant la même commune sont ga-
« rants civilement des attentats commis sur le territoire
« de la commune, soit envers les personnes, soit contre
« les propriétés ».

1. Décret sur la police intérieure des communes :

Titre I.

Tous citoyens habitant la même commune sont garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune, soit envers les personnes, soit contre les propriétés.

Titre IV.

Des espèces de délits dont les communes sont civilement responsables.

Article premier. — Chaque commune est responsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées, ainsi que des dommages intérêts auxquels ils donneront lieu.

Art. 2. — Dans le cas où les habitants de la commune auraient pris part aux délits commis sur son territoire par des attroupements et rassemblements, cette commune sera tenue de payer à la République une amende égale au montant de la réparation principale.

Art. 3. — Si les attroupements ou rassemblements ont été formés

Ainsi posé, le principe de la responsabilité serait beaucoup trop vague si le titre IV ne précisait les espèces de délits qui peuvent engager la responsabilité des communes.

Ce titre IV place les communes dans une situation sensiblement pareille à celle qu'avaient créée les dispositions antérieures. Car la loi de vendémiaire n'a fait,

d'habitants de plusieurs communes, toutes seront responsables des délits qu'ils auront commis et contribuables tant à la réparation et aux dommages intérêts qu'au paiement de l'amende.

Art. 4. — Les habitants de la commune ou des communes contribuables qui prétendraient n'avoir pris aucune part aux délits, et contre lesquels ils ne s'élèverait aucune preuve de complicité ou participation aux attroupements, pourront exercer leur recours contre les auteurs et complices des délits.

Art. 5. — Dans les cas où les rassemblements auraient été formés d'individus étrangers à la commune sur le territoire de laquelle les délits ont été commis, et où la commune aurait pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de les prévenir et d'en faire connaître les auteurs, elle demeurerait déchargée de toute responsabilité.

Art. 6. — Lorsque, par suite de rassemblements ou attroupements, un individu domicilié ou non sur une commune, y aura été pillé, maltraité ou homicide, tous les habitants seront tenus de lui payer, ou, en cas de mort, à sa veuve et enfants, des dommages intérêts.

Art. 7. — Lorsque des ponts auront été rompus, des routes coupées ou interceptées par des abatis d'arbres ou autrement, dans une commune, la municipalité ou l'administration municipale du canton les fera réparer sans délai aux frais de la commune, sauf son recours contre les auteurs du délit.

Art. 8. — Cette responsabilité de la commune n'aura pas lieu dans les cas où elle justifierait avoir résisté à la destruction des ponts et des routes, ou bien avoir pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir pour prévenir l'événement, et encore dans le cas où elle désignerait les auteurs, provocateurs et complices du délit, tous étrangers à la commune.

Art. 9. — Lorsque, dans une commune, des cultivateurs tiendront leurs voitures démontées ou n'exécuteront pas les réquisitions qui en seront faites légalement pour transports et charrois, les habitants de la commune sont responsables des dommages intérêts en résultant.

Art. 10. — Si, dans une commune, des cultivateurs à part de fruit, refusent de livrer, aux termes du bail, la portion due aux propriétaires tous les habitants de cette commune sont tenus des dommages intérêts.

Art. 11. — Dans les cas énoncés aux articles 9 et 10, les habitants de la commune exerceront leur recours contre les cultivateurs qui auraient donné lieu aux dommages intérêts.

Art. 12. — Lorsqu'un adjudicataire de domaines nationaux aura été contraint à force ouverte, par suite de rassemblements ou attroupements, de payer tout ou partie du prix de son adjudication à autres que dans la caisse des domaines et revenus nationaux; lorsqu'un fermier ou locataire aura également été contraint de payer tout ou partie

en réalité, que reproduire ces dispositions, en les généralisant et en les aggravant.

Il suffit, pour s'en convaincre, de lire : 1^o les articles 1 et 5 du titre IV, qui déclarent la commune responsa-

ble du prix de son bail à autres que le propriétaire; dans ces cas, les habitants de la commune, où les délits auront été commis, seront tenus des dommages intérêts en résultant, sauf leur recours contre les auteurs et complices des délits.

Titre V.

Des dommages intérêts et réparations civiles.

Article premier. — Lorsque, par suite de rassemblements ou attroupements, un citoyen aura été contraint de payer, lorsqu'il aura été volé ou pillé sur le territoire d'une commune, tous les habitants de la commune seront tenus de la restitution, en même nature, des objets pillés et choses enlevées par force, ou d'en payer le prix sur le pied du double de leur valeur, au cours du jour où le pillage aura été commis.

Art. 2. — Lorsqu'un délit de la nature de ceux exprimés aux articles précédents aura été commis sur une commune, les officiers municipaux ou l'administration municipale seront tenus de le faire constater sommairement dans les 24 heures, et d'en adresser procès-verbal dans les 3 jours au plus tard au commissaire du pouvoir exécutif près le tribunal civil du département. Les officiers de police de sûreté n'en seront pas moins tenus de remplir à cet égard les obligations que la loi leur prescrit.

Art. 3. — Le commissaire du pouvoir exécutif près l'administration de département dans le territoire duquel il aurait été commis des délits à force ouverte et par violence sur des propriétés nationales en poursuivra la réparation et les dommages intérêts devant le tribunal civil de département.

Art. 4. — Les dommages-intérêts dont les communes sont tenues, aux termes des articles précédents, seront fixés par le tribunal civil du département, sur le vu des procès-verbaux et autres pièces constatant les voies de fait, excès et délits.

Art. 5. — Le tribunal civil du département règlera le montant de la réparation et des dommages-intérêts, dans la décade au plus tard, qui suivra l'envoi des procès-verbaux.

Art. 6. — Les dommages-intérêts ne pourront jamais être moindres que la valeur entière des objets pillés et choses enlevées.

Art. 7. — Le jugement du tribunal civil, portant fixation des dommages-intérêts, sera envoyé, dans les 24 heures, par le commissaire du pouvoir exécutif, à l'administration départementale, qui sera tenue de l'envoyer sous trois jours à la municipalité ou à l'administration municipale du canton.

Art. 8. — La municipalité ou l'administration municipale sera tenue de verser le montant des dommages-intérêts à la caisse du département, dans le délai d'une décade; à cet effet, elle fera contribuer les 20 plus forts contribuables résidant dans la commune.

Art. 9. — La répartition et la perception, pour le remboursement des sommes avancées, seront faites sur tous les habitants de la commune; par la municipalité ou l'administration municipale du canton,

ble des dommages causés par les attroupements lorsqu'elle n'aura pas pris toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir lesdits dommages; 2^o l'article 4, qui permet aux habitants d'exercer un recours contre les auteurs et complices du délit; et de comparer lesdits articles aux termes du décret du 23 février 1790¹.

D'autre part, l'article 12 du titre V, qui met à la charge des communes responsables les frais de déplacement de la force armée, reproduit le décret du 17 juillet 1792².

Enfin, ce même titre V présente, sur plus d'un point, de grandes ressemblances avec la loi du 16 prairial an III³: restitution des objets pillés ou paiement du

d'après le tableau des domiciliés, et à raison des facultés de chaque habitant.

Art. 10. — Dans le cas de réclamations de la part d'un ou de plusieurs contribuables, l'administration départementale statuera sur la demande en réduction.

Art. 11. — A défaut de paiement dans la décade, l'administration requerra une force armée suffisante, et l'établira dans les communes contribuables, avec un commissaire pour opérer le versement de la contribution.

Art. 12. — Les frais du commissaire de département, et de séjour de la force armée, seront ajoutés au montant des contributions prononcées, et supportées par les communes contribuables.

Art. 13. — Dans la décade du versement fait dans la caisse du département, l'administration fera remettre aux parties intéressées le montant du jugement portant fixation de dommages-intérêts.

Art. 14. — Au moyen des dispositions des titres 4 et 5, la loi du 16 prairial, relative au pillage des grains et farines, demeure rapportée dans les dispositions qui seraient contraires à la présente loi.

Art. 15. — Jusqu'à ce que les municipalités, les administrations municipales et les tribunaux civils de département soient organisés, les municipalités des communes, les officiers de police de sûreté et les tribunaux de district actuellement existants, sont chargés, sous leur responsabilité personnelle, de l'exécution de la présente loi, chacun d'eux dans les parties qui concernent les administrations municipales, les officiers de police et les tribunaux civils.

1. « Lorsqu'il aura été commis quelque dommage par un attroupement, la commune en répondra si elle a été requise et si elle a pu l'empêcher, sauf le recours contre les auteurs de l'attroupement ». La loi du 10 vendémiaire est plus rigoureuse en ce sens qu'elle n'exige plus la réquisition.

2. V. *supra*, page 41.

3. V. *supra*, p. 47 et 48.

double de leur valeur, avance des sommes nécessaires au paiement par les 20 principaux contribuables¹.

De ce que la loi du 10 vendémiaire an IV apparaît comme une codification de quelques lois antérieurement rendues, il ne faut cependant pas conclure que ces derniers textes ont été implicitement abrogés. Ainsi, les dispositions de la loi du 16 prairial an III qui ne sont pas contraires à celles de la loi nouvelle demeurent en vigueur².

De même, du décret du 23 février 1790, subsiste la disposition qui déclarait une commune responsable du dommage causé dans une localité voisine, à laquelle elle aurait refusé son assistance. Il y avait, à la charge des sociétés communales, un devoir d'assistance mutuelle auquel la loi du 10 vendémiaire ne fait pas allusion; mais il est bien évident que cette obligation d'assistance n'a pas été supprimée.

Ce qu'il y a surtout lieu de retenir dans la loi de vendémiaire, c'est que, au lieu d'organiser comme l'avait fait le décret du 21 octobre 1789 une répression sanglante des émeutes, elle s'attache surtout à les prévenir en intéressant les contribuables au maintien de l'ordre public. L'idée essentielle de cette loi est de faire passer la responsabilité sur les habitants et non sur les représentants de la commune³. Ici encore, on retrouve un principe dont s'étaient déjà inspirées l'ordonnance de Blois (1579)⁴ et l'ordonnance de 1670, titre XXI, d'après

1. La loi du 16 prairial an III ne faisait supporter cette avance que par les 12 principaux contribuables.

2. Art. 14, titre V, loi du 10 vendémiaire an IV.

3. V. Rolland. *R. D. P.*, 1913, page 350.

4. V. *supra*, p. 29.

laquelle le procès était poursuivi contre un syndic ou curateur nommé d'office, mais le jugement était rendu contre les communautés; les condamnations aux dommages intérêts pour réparation civile et à l'amende pour réparation publique, s'exerçaient sur les biens de la communauté, ou, à leur défaut, par des taxes levées sur tous les membres qui la composaient.

Les assemblées révolutionnaires n'ont donc fait que reprendre, en lui donnant une force nouvelle, le principe de responsabilité qui existait déjà dans l'ancien droit. Mais il s'en est fallu de peu que la responsabilité des officiers municipaux ne fût substituée à celle des communes.

En effet, au cours des discussions qui précédèrent le vote du décret du 23 février 1790¹, Larnave et Mirabeau proposèrent de déclarer personnellement responsables les officiers municipaux qui auraient négligé de proclamer la loi martiale dans les cas voulus et de remplir tous les devoirs qu'elle prescrit². Ces orateurs n'admettaient la responsabilité des communes qu'en cas d'insuffisance des biens des officiers municipaux. Mais, un député presque inconnu, Dalley d'Agier, fit une heureuse intervention : « Ne mettons pas, dit-il, les officiers municipaux, déjà établis, dans le cas de donner leur démission. Quand la confiance publique est réunie sur un citoyen, si cet hommage à sa vertu lui donne la force de supporter le fardeau qui lui est imposé, il

1. V. *Recueil de l'Histoire parlementaire*, t. IV, pages 347, 368 et 387; séances des 20 et 23 février 1790.

2. « Vous avez fait une loi martiale, dit Mirabeau, vous en avez confié l'exécution aux officiers municipaux, il reste à établir le mode de leur responsabilité ».

« faut bien vous garder de porter le découragement en
« son cœur; et c'est le décourager que de lui faire crain-
« dre de perdre tout à la fois sa fortune et celle de sa
« famille ».

« Il faut, ajouta Dupont de Nemours, que le dom-
« mage soit réparé par la commune; c'est là le vrai mo-
« yen de rétablir la fraternité entre tous les Français...
« S'il arrive un désordre, ou c'est la majorité qui l'a
« commis, et elle doit être responsable; ou c'est la
« minorité, et alors la majorité est encore coupable de
« ne pas s'y être opposée. »

Ces derniers orateurs l'emportèrent, et le décret du 23 février 1790, dont s'est inspiré le législateur de vendémiaire an IV, proclama le principe de la responsabilité des communes — principe juste en soi, dit M. Dupin, s'il est renfermé dans ses limites; si la responsabilité ne pèse que sur les communes qui sont coupables ou qui ont manqué à la protection mutuelle que réclame l'association¹.

Mais comment doit-on entendre cette responsabilité communale; quel est son fondement? Voilà une question qu'il est indispensable d'examiner avant d'aborder une autre et très intéressante question: celle de l'application, à la Ville de Paris, de la loi du 10 vendémiaire an IV.

En déclarant les communes civilement responsables des délits commis par des attroupements, le législateur de l'an IV ne visait pas la commune envisagée comme personne morale. Une telle manière de voir eût été inconciliable avec l'œuvre centralisatrice de la Convention, qui voulait faire des communes de simples circonscrip-

1. Réquis. 6 avril 1836, *D. R.*, t. X, p. 366 et suiv.

tions administratives, sans personnalité juridique, en nationalisant leur passif et leur actif et en ordonnant le partage des communaux entre les habitants.

Nous estimons au contraire, avec la majorité des auteurs, que le décret de vendémiaire a voulu atteindre directement les habitants. Le titre I, qui sert en quelque sorte de préambule à la loi, exprime d'ailleurs nettement la volonté du législateur : « *Tous citoyens habitant la même commune sont garants civilement...* » Tel est le principe dont les titres IV et V détermineront les applications.

Du point de vue purement juridique, il serait assez difficile, *aujourd'hui*, de justifier une telle conception de la responsabilité communale. Juridiquement, on conçoit mal que tous les citoyens d'une même localité puissent être déclarés solidaires de faits qu'ils n'ont pu prévoir et par conséquent éviter. Ce serait aller à l'encontre du principe en vertu duquel il n'y a pas responsabilité sans faute.

On a bien essayé de dégager cette notion de faute.

Les uns, prenant à leur compte les paroles de Dupont de Nemours, prétendent que la majorité est dans tous les cas coupable : ou pour avoir participé à l'émeute, ou pour avoir laissé faire la minorité. Il est inutile de souligner l'excessive rigueur de ce raisonnement beaucoup trop subtil.

D'autres soutiennent que la responsabilité des habitants est la conséquence logique des fautes commises par les officiers municipaux. La majorité des habitants est coupable d'avoir choisi un incapable pour administrer la commune et encourt de ce fait une responsa-

bilité semblable à celle du mandant à raison des fautes de son mandataire.

Nous ne croyons pas que telle ait été l'intention du législateur de vendémiaire an IV.

A notre avis, si l'on veut apprécier avec quelque précision le caractère de la loi de vendémiaire, c'est surtout du point de vue politique qu'il faut l'examiner.

Il ne faut pas perdre de vue que cette loi a été votée dans des circonstances particulièrement tragiques. Il ne faut pas oublier qu'à Paris, notamment, les sections étaient à la veille de prendre les armes pour la journée du 13 vendémiaire.

En présence de ces excès révolutionnaires et pour en éviter le retour, la Convention a voulu intéresser les communes au maintien de l'ordre.

Tel était le but politique.

Pour l'atteindre, on a fait, en quelque sorte, la synthèse des idées qu'avait suggérées, au cours de la période révolutionnaire, l'observation des faits insurrectionnels¹. De cette synthèse est sorti la loi de vendémiaire, qui était donc conforme à la conception qu'on se faisait alors de l'idée de droit.

Si donc des auteurs, comme Toullier², ont pu critiquer la rigueur de cette loi, c'est qu'ils n'ont pas tenu compte des conditions politiques qui avaient présidé à son élaboration. Ils ont perdu de vue que le Droit est une science instable parce que soumise à l'influence de faits essentiellement variables, faits politiques, économiques et sociaux. Ils ont apprécié cette loi du seul

1. Nous avons déjà fait remarquer que la loi de vendémiaire reproduisait des dispositions antérieures. (V. *supra*, p. 51 et suiv.).

2. T. II, n° 236 à 240.

point de vue juridique, avec la mentalité de leur époque. alors qu'il eût fallu l'apprécier surtout du point de vue politique et en tenant compte de ce qu'était, en l'an IV la notion de droit.

Nous avons insisté sur ce caractère politique de la loi de vendémiaire parce que, comme nous le verrons plus loin, il servira de principal argument à M. Dupin, procureur général à la Cour de cassation, lorsqu'il demandera à la Cour de déclarer ladite loi inapplicable à la Ville de Paris.

La question de l'application de la loi du 10 vendémiaire an IV à la Ville de Paris.

L'application, à la ville de Paris, de la loi du 10 vendémiaire an IV, fut demandée pour la première fois après les journées des 5 et 6 juin 1832. Les plaignants étaient des armuriers dont les magasins avaient été pillés par des attroupements.

Avant de soulever la question de l'inapplicabilité de cette loi à la ville de Paris dont il était chargé de défendre les intérêts, le Préfet de la Seine prétendit que, aux termes de l'article 5 du titre IV, la ville ne pouvait être déclarée responsable puisqu'elle avait fait ce qui était en son pouvoir pour prévenir les délits.

En effet, d'après cet article, « dans les cas où les ras-
« semlements auraient été formés d'individus étran-
« gers à la commune sur le territoire de laquelle les
« délits ont été commis, et où la commune aurait pris
« toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet

« de les prévenir et d'en faire connaître les auteurs, elle
« demeurera déchargée de toute responsabilité ».

Le préfet de la Seine soutenait que cet article prévoyait deux cas bien distincts dans lesquels la commune échappait à toute responsabilité : 1^o lorsque les attroupements étaient formés d'individus étrangers à la commune ; 2^o lorsque celle-ci avait fait tout ce qui était en son pouvoir pour éviter des dommages. Cette dernière disposition ayant été remplie, la ville de Paris ne pouvait donc faire l'objet d'aucune poursuite.

Les réclamants prétendaient, au contraire, que l'exception prévue par l'article 5 exigeait la réunion des deux circonstances précitées. Le tribunal civil de la Seine, par jugement en date du 6 août 1833, a adopté cette manière de voir. Ce jugement fut confirmé, en appel, par la cour royale de Paris le 22 novembre 1834¹.
« Attendu que, d'après l'article 5, la commune, sur le
« territoire de laquelle les délits ont été commis, n'est
« déchargée de toute responsabilité que dans le con-
« cours de ces deux circonstances, savoir : que les ras-
« semblements ont été formés d'individus qui lui sont
« étrangers, et qu'elle a pris toutes les mesures qui étaient
« en son pouvoir à l'effet de prévenir lesdits délits et
« d'en faire connaître les auteurs... ».

Comme les plaignants, le tribunal civil et la Cour royale de Paris ont surtout tiré argument de l'article 2 du titre IV qui prévoit une amende pour les cas où les habitants de la commune auraient pris part à l'émeute. « Attendu
« que les articles 1 et 2, après avoir déclaré la commune
« responsable des délits commis par des attroupements

1. Préfet de la Seine, C. St-Quentin et consorts. Sir. 35.2.93.

« sur son territoire, la frappent en outre d'une amende
« pour le cas où les habitants auraient pris part aux ras-
« semblements. ce qui suppose nécessairement qu'elle
« peut être civilement responsable, alors même que les
« attroupements ont été formés d'individus qui lui
« seraient étrangers... ». Mais, dans ce dernier cas —
dans ce dernier cas seulement d'après la cour royale — la
commune pouvait être dégagée de toute responsabilité
si elle justifiait avoir fait ce qui était en son pouvoir
pour éviter les délits.

Cette interprétation est, à notre avis, très critiquable.
Nous estimons, en effet, qu'après l'article 1 du titre IV,
qui précise la nature des rassemblements pouvant en-
gager la responsabilité des communes, l'article 2 appa-
rait surtout comme une mesure d'intimidation. Il semble
bien, d'ailleurs — si l'on tient compte de la rédaction de
ce dernier article — que l'amende est prévue seulement
pour le cas où un assez grand nombre d'habitants ont
pris part aux troubles. Le législateur n'a pas dit : « dans
le cas où *des* habitants... », il a écrit : « dans le cas où *les*
habitants... » Ce mot « *les* », que nous avons intention-
nellement souligné, laisse supposer que le législateur
a envisagé la participation aux émeutes, sinon de la
totalité, du moins de la majorité des habitants. D'au-
tre part, il n'y a pas lieu de perdre de vue que, d'après
l'article 8 relatif à la destruction des propriétés publiques,
une seule condition suffit pour soustraire la commune à
toute responsabilité. Pour quelle raison le législateur se
serait-il montré plus sévère lorsque le pillage s'applique
à des propriétés privées ?

Reportons-nous, enfin, à l'esprit de la loi de vendé-

miaire. Quel est son but ? Intéresser les habitants au maintien de l'ordre. Mais alors, si l'on exige la réunion des deux conditions prévues à l'article 5 du titre IV ; quel intérêt ces habitants auront-ils à risquer parfois leur vie pour disperser les attroupements dans lesquels se trouveraient quelques-uns de leurs concitoyens ?

Hâtons-nous de dire que la Cour de cassation a infirmé la mauvaise interprétation donnée par le tribunal civil et la Cour royale de Paris. Voici, en effet, quelques-uns des attendus d'un arrêt rendu, après délibération en chambre du conseil, le 6 avril 1836¹ : « Attendu.... que
« la loi de vendémiaire an IV contient des exceptions qui
« eussent affranchi la ville de Paris de toute responsa-
« bilité ; — qu'il est reconnu par l'arrêt attaqué que la
« commune a pris toutes les mesures qui étaient en son
« pouvoir, à l'effet de prévenir les délits, *ce qui suffisait,*
« *d'après la raison et la loi, pour placer la ville de Paris*
« *dans le cas d'exception ;*... que dans cet état de choses
« l'arrêt attaqué, en mettant à la charge de la ville de
« Paris les indemnités réclamées par les défendeurs, a com-
« mis un excès de pouvoir² ».

Sur renvoi, la Cour royale d'Orléans jugea dans le même sens que celle de Paris³.

L'affaire revint devant la Cour suprême qui, toutes chambres réunies, rendit, le 15 mai 1841, un arrêt cassant la décision de la Cour d'Orléans⁴.

1. Dall. Repert. V. *Communes*, t. X, p. 366 et suiv.

2. Le même jour, 9 arrêts semblables furent rendus.

3. V. arrêt du 8 février 1839. Sir. 39.2.285.

4. Repert. Dall., t. X, t. 9, chap. 1, p. 369.

*
* *

Après avoir invoqué l'article 5 du titre IV comme moyen de défense et n'espérant sans doute pas, sur ce point, une décision favorable des tribunaux, le préfet de la Seine prétendit que la loi du 10 vendémiaire an IV n'était plus applicable à la ville de Paris.

La question d'inapplicabilité fut posée pour la première fois lors du procès intenté à la ville par un armurier, nommé Juste, dont les magasins avaient été pillés les 5 et 6 juin 1832.

La Cour royale de Paris, confirmant le jugement du tribunal civil de la Seine, repoussa les prétentions du préfet et condamna la ville de Paris¹. Le 6 avril 1836, la Cour suprême cassa l'arrêt de la Cour royale.

Bien que la thèse de non applicabilité ait été soutenue par le procureur général Dupin, dans un remarquable réquisitoire dont nous parlerons bientôt, la Cour de cassation se dispensa, en 1836, d'examiner ce principe d'inapplicabilité. Elle se contenta de décider que, les enlèvements d'armes ayant eu lieu à l'occasion d'une tentative à main armée pour renverser le gouvernement, la municipalité de Paris se trouvait hors des conditions ordinaires qui constituent la responsabilité établie par la loi de l'an IV².

L'affaire fut renvoyée devant la Cour royale d'Orléans qui se prononça dans le même sens que la Cour royale de Paris³. Elle estimait que, n'ayant pas été abrogée, la loi de vendémiaire devait être appliquée à la ville de

1. V. Sir. 35.2.97, Préfet de la Seine, c/ Juste.

2. Cass. 6 avril 1836, affaire Périer. *D. R.*, t. X, p. 366 et suiv.

3. V. arrêt du 8 février 1839. Sir. 39.3.285.

Paris. Cette manière de voir était d'ailleurs conforme à un avis donné, le 13 prairial an VIII (2 juin 1800), par le Conseil d'État lors de la discussion d'un rapport du ministre de la justice relatif à un référé du tribunal civil du département du Rhône¹.

« Rendre inapplicable à Paris la loi de vendémiaire, « ce serait refuser, au maintien de l'ordre en général « et aux intérêts des particuliers, la garantie salutaire « créée par la loi de l'an IV et établir, pour cette ville, « un privilège funeste à ses habitants »².

En réponse au préfet de la Seine qui soutenait le principe d'inapplicabilité en invoquant l'organisation spéciale de la ville de Paris, la Cour d'Orléans fit valoir que, en l'an IV déjà, la ville ne jouissait pas d'une complète autonomie. D'autre part, la municipalité parisienne participe, avec le préfet de police, à l'exercice des droits de police et de sûreté générale puisque, aux termes de la loi du 10 avril 1831, les maires et adjoints de Paris ont le droit de requérir l'assistance de la force publique et de sommer les attroupements séditieux de se disperser.

L'affaire revint donc devant la Cour de Cassation. Adoptant la thèse du préfet de la Seine, le procureur général Dupin, dans un réquisitoire semblable à celui de 1836, posa le principe d'abrogation implicite de la loi de vendémiaire.

Examinant les événements politiques qui avaient

1. « Il (le Conseil) est... d'avis que la... loi est applicable à toutes les « communes, sans distinction des grandes et des petites, attendu que la « loi n'établit pas cette distinction, et que les motifs qui l'ont fait rendre ne s'appliquent pas moins aux grandes qu'aux petites communes ».

2. Orléans, 8 février 1839.

fait naître la loi de vendémiaire, il s'efforça de démontrer que ce qui était ou paraissait juste en l'an IV ne l'était plus en 1832.

« C'est surtout dans cette cause, dit-il, qu'il faut
« éclairer les lois par l'histoire, pour mieux saisir leur
« véritable sens et ne pas s'exposer à en faire une
« fausse application... Pour expliquer une loi si rigou-
« reuse, et pour l'appliquer à la ville de Paris, il faut
« se demander quelle était à cette époque l'organisa-
« tion de la commune de Paris, sa force, sa puissance,
« ses moyens d'agir. Dans quelles circonstances a été
« votée la loi de responsabilité de l'an IV?... Qu'était
« donc en l'an IV la commune de Paris? Qu'était-elle
« dans la loi? Qu'était-elle dans les faits? L'organi-
« sation légale de la municipalité de Paris se rattache
« à la loi des 3 mai-27 juin 1790. Cette loi établit pour
« Paris un maire, un procureur de la commune, deux
« substituts de ce procureur. Un conseil général de
« 144 membres ayant ses tribunes, son bureau, ses
« applaudissements bien plus bruyants, et une force
« de fait bien plus considérable que celle du corps lé-
« gislatif. Quarante-huit sections, chacune avec son
« président, son commissaire de police, ses commissai-
« res de section, son assemblée particulière et ses armes;
« la garde nationale pour armée; le commandant de
« cette garde pour général; les quarante-huit commissai-
« res de police pour surveiller. Et toutes ces auto-
« rités, toutes, même les commissaires de police, élues
« par les sections. Telle est la formidable organisation
« de la municipalité de Paris à cette époque ».

Le procureur général rappelle ensuite que les attri-

butions de cette municipalité, qui n'étaient pas exagérées dans la loi constitutive du 27 juin 1790, ont été considérablement étendues par une loi du 11 août 1792, qui lui attribue la police de sûreté générale, et par une loi du lendemain 12 août affranchissant la commune de toute surveillance du département de Paris et la rendant libre et indépendante pour tous ses actes de police et de sûreté générale.

Puis, M. Dupin montre quelle application la commune de Paris fit de ces décrets. Il rappelle les événements que nous avons relatés dans notre aperçu historique¹. Il insiste notamment sur le rôle insurrectionnel joué par les sections qui tantôt organisent les troubles, tantôt servent à les dissiper : « Toujours, le « péril ou le moyen de salut était en elles, dit M. Dupin. « Ce fut au milieu de ces périls, en présence de cette « puissance et de cette vie insurrectionnelle des sections, que fut décrétée la loi du 10 vendémiaire, an IV. « Mais prenons garde à quelle date. Ce fut... quand les « élections pour la nouvelle constitution directoriale « approchaient ; quand les sections de Paris préparaient « leur dernière insurrection contre la Convention ; lorsque, à défaut de municipalité centrale, la section Lepelletier s'était nommée section dirigeante ; quand « tous les signes avant-coureurs de la lutte s'annonçaient ; trois jours avant la journée du 13 vendémiaire ... Cette loi a donc été faite pour le Paris de « l'an IV... Aura-t-elle pu continuer à être applicable à « la ville de Paris, après que la loi lui aura retiré les « terribles pouvoirs dont elle avait abusé, et lui au-

1. V. *supra*, p. 41 et suiv.

« ra enlevé toute initiative d'action, soit pour le désordre, soit pour la répression? »

La loi du 28 pluviôse an VIII soumet, en effet, la ville de Paris à un régime spécial dont le principe a été maintenu par la loi du 21 mars 1831 (art. 55) et dont l'organisation a été réglée par la loi du 26 avril 1834. L'administration y est partagée entre deux préfets. Et, si l'on se reporte à l'arrêté du 12 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police¹, on constate que la commune de Paris n'a plus aucun des pouvoirs que suppose nécessairement la loi de vendémiaire an IV². Le préfet de police, notamment, est chargé de prendre les mesures propres à prévenir ou dissiper les attroupements... les réunions tumultueuses ou menaçant la tranquillité publique (art. 10); et de surveiller la distribution et la vente des poudres et salpêtres (art. 13).

« Si, ajoute M. Dupin, après avoir examiné ce qu'est « dans son organisation et dans ses attributions la commune de Paris, on considère les autorités placées au-dessus d'elle, on trouve aujourd'hui : le pouvoir royal, la puissance exécutive, les chambres. Rien de pareil à ce qui existait en l'an IV. Alors, Paris domine tous les pouvoirs ! Aujourd'hui, Paris, dominé, contenu, dirigé par une autorité supérieure et régulatrice ! *La loi de vendémiaire, an IV, faile pour les communes régies par la loi générale, et pour celle de Paris*

1. Aux termes de cet arrêté, rentrent dans les attributions du préfet de police : les passeports, cartes de sûreté, permissions de séjourner à Paris, la mendicité, le vagabondage, etc.

2. En effet, les titres 2 et 3 de la loi supposent nécessairement à l'autorité municipale, dans chaque commune, les pouvoirs suffisants pour mettre à exécution les moyens qu'elle prescrit pour assurer la police intérieure de chaque commune et la délivrance des passeports.

« telle qu'elle était à cette époque, n'est donc plus appliquée à la commune de Paris telle qu'elle existe aujourd'hui. Cette abrogation, quoiqu'elle ne soit pas formulée expressément et qu'elle résulte seulement d'une manière implicite du changement des institutions, n'en est pas moins évidente... ».

De même que personne ne songerait aujourd'hui à réclamer, à l'encontre d'une commune quelconque, l'application des articles 9, 10 et 12 du titre IV, parce qu'ils portent le cachet de la situation et des événements insurrectionnels de l'an IV ; de même la loi de vendémiaire, en partie révolutionnaire, ne doit plus recevoir d'autre application que celle que comportent la nature régulière des institutions, l'organisation actuelle des autorités municipales et la situation normale du gouvernement.

Ainsi que le procureur Dupin l'avait demandé dans son réquisitoire, la Cour de cassation, toutes chambres réunies, a décidé, le 16 mai 1841, que la loi de vendémiaire ne devait pas être appliquée à la Ville de Paris¹.

Mais il est curieux de constater que la Cour suprême n'a pas voulu proclamer l'abrogation implicite de la loi. Elle a préféré déformer la vérité historique en déclarant que le décret du 10 vendémiaire *n'avait jamais* été applicable à Paris.

En effet, dit-elle, l'application aux communes de ce principe de droit naturel, qui oblige chaque individu à réparer le dommage qu'il a causé par son fait, son imprudence ou sa négligence, suppose nécessairement une organisation qui laisse aux communes la libre dis-

1. Dalloz, V. *Communes*, t. X, t. 9, chap. 1, p. 369.

position de leurs moyens de surveillance, d'action et de répression.

Or, il résulte des décrets des 3 et 4 vendémiaire an IV que la commune de Paris, lors de la promulgation de la loi du 10 vendémiaire, était placée sous un régime spécial, qui refusait à ses officiers municipaux le droit de diriger la force armée et d'en disposer et qui réservait aux membres de la Convention nationale, chargés de cette mission, la direction et la disposition de cette force armée¹.

Par conséquent, le décret du 10 vendémiaire n'a pas été fait pour Paris.

Inapplicable à cette ville en l'an IV, il l'est bien plus encore en 1830 puisque l'arrêté du 12 messidor an VIII a concentré la surveillance et la police générale entre les mains du préfet de police, agent direct du gouvernement.

En faisant une fausse application de la loi de vendémiaire, la Cour d'Orléans a commis un excès de pouvoir : il y a lieu de casser l'arrêt attaqué.

L'affaire fut renvoyée devant la Cour d'Orléans qui a jugé, par arrêt rendu en termes identiques à celui des chambres réunies, que le décret de l'an IV n'était pas applicable à Paris².

Cette jurisprudence fut critiquée par quelques auteurs. Voici, notamment, ce qu'en pensait Foucart³:

1. C'est ici que la Cour a déformé la vérité historique. Elle n'a pas voulu admettre que les décrets des 3 et 4 vendémiaire n'étaient que des décrets de circonstance pris pour parer au plus pressé en attendant que le comité de législation ait pu rapporter le projet qui devait devenir la loi du 10 vendémiaire.

2. Dalloz, V. *Communes*, t. X, t. IX, chap. 1, p. 369.

3. *Éléments de droit public et administratif*, 4^e édition, t. III, n° 1772, p. 553.

« Nous ne pouvons admettre la doctrine sur laquelle la
« Cour de Cassation s'est appuyée pour dégager la Ville
« de Paris de toute responsabilité, à cause de son orga-
« nisation spéciale. Il nous semble que l'on part d'un
« principe faux lorsqu'on ne considère, pour décider la
« question de responsabilité, que la position des magis-
« trats qui administrent une commune. Si les magis-
« trats représentent la commune, c'est par suite d'une
« fiction légale nécessaire dans les circonstances ordi-
« naires de la vie administrative, où tous les habitants,
« ne pouvant pas agir eux-mêmes, doivent nécessaire-
« ment avoir un représentant. Lorsqu'il existe un ras-
« semblement qui menace les personnes ou les proprié-
« tés, c'est le cas pour les habitants d'agir eux-mêmes;
« ils doivent le faire aussitôt que le danger se mani-
« feste, sans attendre les ordres de l'autorité, parce
« qu'ils sont momentanément en dehors des règles du
« droit positif, et qu'ils ne doivent consulter que le droit
« naturel de la défense. La loi du 26 juillet 1791 déclare
« formellement que, si des voleurs ou des brigands se
« portent en foule sur un territoire quelconque, ils se-
« ront repoussés, saisis, sans qu'il soit besoin de réqui-
« sitions... Lorsque l'intervention de l'autorité n'a pas
« lieu, c'est un devoir pour tous les habitants de dé-
« fendre leurs concitoyens; et c'est parce que la loi du
« 10 vendémiaire le considère ainsi, qu'elle fait porter
« la responsabilité sur eux et non sur les magistrats...
« L'irresponsabilité de la ville de Paris est contraire
« au principe de la loi du 10 vendémiaire an IV qui a
« pour but de punir l'égoïsme individuel et qui veut que
« chacun paye de sa personne. En effet, dans de sembla-

« bles circonstances, c'est presque toujours parce que
« les honnêtes gens manquent de courage que les mal-
« faiseurs commettent des désordres, qu'une simple
« démonstration de résistance aurait peut-être suffi
« pour empêcher ».

La Cour de Paris manifesta une certaine résistance à l'égard de cette doctrine. Dans un arrêt, rendu le 9 juillet 1841¹, elle se contenta de déclarer que la loi de vendémiaire ne pouvait être appliquée parce qu'elle a pour but unique d'assurer la police intérieure des communes et de prévenir les attaques qui pourraient être dirigées contre les personnes et les propriétés. Or, au cours des journées des 5 et 6 juin 1832, les rassemblements avaient le caractère d'une révolte et étaient destinés à renverser le gouvernement. C'est pour cette raison que les magasins de Bachereau furent pillés.

D'autre part, la Ville de Paris avait fait ce qui était en son pouvoir alors qu'elle n'y était pas obligée puisque les décrets des 3 et 4 vendémiaire an IV et l'arrêté des Consuls du 12 messidor an VIII ont attribué au gouvernement la surveillance et la police générale de Paris, ainsi que la direction et la disposition de la force publique. Ayant fait ce qui était en son pouvoir, la Ville de Paris devait donc bénéficier de l'exception prévue par l'article 5 du titre IV².

Quoi qu'il en soit, malgré les critiques qui lui furent adressées et malgré les résistances des tribunaux inférieurs, la doctrine de la Cour de Cassation finit cepen-

1. V. de Paris, C. Bachereau, Sir. 41.2.558.

2. Sur ce point, la Cour de Paris a changé sa manière de voir antérieure à 1841. V. *supra* p. 59 et suiv.

dant par être consacrée par la loi. Nous avons vu, en effet, que l'arrêt du 16 mai 1841 avait décidé :

1^o que l'article 5 du titre IV prévoyait deux cas bien distincts dans lesquels aucune responsabilité ne pouvait être encourue : la seconde cause d'irresponsabilité étant réalisée lorsque la commune avait fait ce qui était en son pouvoir à l'effet de prévenir les délits¹;

2^o que la loi de vendémiaire n'était pas applicable à Paris parce que cette ville n'avait pas la disposition de sa police².

Or, l'article 108 de la loi du 5 avril 1884 décide que la commune n'est pas responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire par des attroupements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées :

1^o lorsqu'elle peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs;

2^o lorsque la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée.

Il est donc bien exact de dire que cet article de la loi de 1884 sur l'organisation municipale a donné une consécration formelle à la jurisprudence de la Cour de Cassation.

Et nous estimons que le législateur a eu raison. Sur ce point, nous sommes de l'avis de Bathie³ : « La logique

1. V. *supra*, p. 62.

2. V. *supra*, p. 69.

3. *Traité théorique et pratique de Droit public et administratif*, 2^e édition, 1885, n^o 112.

« veut, dit-il, que la commune ne soit pas responsable
« du dommage causé lorsqu'elle n'a commis ni fait, ni
« omission qui lui soit imputable. Or, la négligence ne
« peut pas lui être reprochée dans les cas où... par
« l'organisation administrative, à quelque date que
« cette organisation remonte,... la commune a été dans
« l'impossibilité d'agir pour empêcher le préjudice ».

La Cour de Cassation d'abord, le législateur ensuite,
ont, somme toute, affirmé ce très juste principe qu'il
ne peut y avoir faute ni complicité — et par consé-
quent responsabilité — là où le droit d'initiative et d'in-
tervention fait défaut.

CHAPITRE III

Des tentatives faites au parlement pour substituer la responsabilité de l'Etat à celle de la commune

Malgré la jurisprudence de la Cour de Cassation qui avait déclaré l'inapplicabilité de la loi du 16 vendémiaire an IV à la ville de Paris, malgré la loi du 5 avril 1884 qui avait étendu à quelques autres villes — notamment à Lyon et à Marseille — le privilège d'irresponsabilité dont la capitale jouissait seule auparavant, les victimes des troubles ou émeutes ont, dans la plupart des cas, été indemnisées, sinon pour la totalité, tout au moins pour partie des dommages qu'elles avaient subis.

Des lois ont assez souvent ouvert des crédits destinés à payer les dégâts dont avaient souffert les personnes et les propriétés.

En agissant ainsi, le législateur a-t-il voulu reconnaître la responsabilité de l'Etat ?

Nullement. Ces lois, soit dans leur titre, soit dans leurs dispositions, expriment nettement une volonté contraire. De 1830 à 1914, on n'a pas voulu admettre que l'Etat pût être déclaré responsable des dommages causés par des troubles ou émeutes.

Le 17 août 1830, dans une lettre par laquelle il réclamait au maire du 6^e arrondissement les actes de décès d'un certain nombre d'ouvriers décédés au cours des événements des 27, 28 et 29 juillet, le Préfet de la Seine prie son subordonné de hâter l'expédition de ces pièces « afin que les familles des décédés puissent recevoir, les secours qu'elles ont droit d'attendre de la reconnaissance publique¹ ». Le préfet parle bien de secours, mais pas de dommages-intérêts; il parle de reconnaissance publique, mais pas de responsabilité.

De même, après les journées de février 1848, dans un décret du 6 mars de la même année, le gouvernement provisoire n'est guère plus précis : « Considérant qu'il est du devoir et de la volonté de la République de réparer, autant qu'il est en elle, les malheurs particuliers qui ont eu lieu pendant les journées de février; qu'une commission doit être chargée de recevoir les demandes et de les examiner; Considérant que cette commission doit être nommée par M. le Maire de Paris, *sauf à décider plus tard si les indemnités seront à la charge de la ville de Paris ou de l'Etat*²... ».

Le gouvernement provisoire reconnaît que, du point de vue politique, des réparations s'imposent; toutefois pour bien marquer que l'Etat n'est soumis, à cet effet, à aucune obligation juridique, les auteurs du décret ont tenu à préciser qu'ils ignoraient encore si les réparations seraient supportées par la ville ou par l'Etat.

Le décret du 24 décembre 1851³, qui ouvre au mi-

1. Archives de la Seine, Thorlet, *Inventaire du fonds des-mairies de Paris*, S. n° 5876.

2. Décret du 6 mars 1848. *Bull. Lois* 1848, n° 6, p. 56.

3. *Bull. Lois* 1851, n° 475, p. 1253.

nistère de l'Intérieur un crédit de 5.600.000 francs, met à la charge de l'Etat les indemnités à accorder aux particuliers dont les propriétés ont souffert des dommages matériels par suite des événements de février et juin 1848.

Mais, il est curieux de souligner les précautions prises pour ne pas substituer la responsabilité de l'Etat à celle de la commune : « Considérant qu'aux termes de la loi du 10 vendémiaire an IV, les communes sont responsables des délits commis à force ouverte par des attroupements ou des rassemblements, ainsi que des dommages auxquels ils donnent lieu...; Considérant néanmoins que la ville de Paris est dans une situation exceptionnelle, qui n'autorise pas, d'une manière absolue, de faire peser sur elle cette responsabilité...; Considérant que si l'Etat n'est soumis, à cet égard, à aucune obligation légale, il est conforme aux règles de l'équité et d'une saine politique de réparer les malheurs immérités et d'effacer, autant que possible, les douloureux souvenirs de nos discordes civiles... »

Par la suite, le législateur s'entourera des mêmes précautions.

La loi du 26 juillet 1892 parle *d'indemnités et pensions*; la loi du 8 août 1893 alloue des *pensions et secours*; la loi du 3 avril 1894 ouvre un crédit extraordinaire pour *indemnités et secours*.

L'idée dominante est qu'il est équitable de secourir les victimes. Au point de vue social, politique, c'est même nécessaire.

Mais, du point de vue juridique, il n'y a aucun devoir de réparation à la charge de l'Etat; aucun droit à indemnité au profit des victimes.

Tel est le sens des différents textes législatifs que nous venons d'examiner.

Valframbert¹ estime que le législateur a eu tort. Cet auteur prétend qu'il n'y a pas seulement une obligation morale de réparer incombant à l'Etat; mais qu'il y a également à la charge de celui-ci une obligation juridique. En effet, la loi de vendémiaire a entendu donner une garantie aux citoyens. L'Etat ayant pris, au point de vue police, la ville de Paris sous sa tutelle la loi de vendémiaire ne s'applique plus : il doit donc, logiquement, supporter les réparations.

Quelque séduisant qu'il paraisse, nous ne saurions admettre un tel raisonnement. Valframbert a perdu de vue que la responsabilité créée par le décret de vendémiaire n'était pas fondée sur une présomption de faute des services chargés de la police municipale; que ce décret avait, au contraire, voulu atteindre directement les habitants coupables de violence ou d'inertie².

Nous ne voyons donc pas comment les textes, qui, en ce qui concerne la police, placèrent Paris sous la tutelle de l'Etat, ont pu créer, à la charge de ce dernier, une obligation juridique qui incombait auparavant à la collectivité des Parisiens et qui n'était nullement la

1. De la responsabilité des communes aux termes du décret du 10 vendémiaire an IV.

2. « Le trait caractéristique du système (loi de vendémiaire) tel qu'il ressort de ces précédents historiques et du texte lui-même, c'est que cette responsabilité est basée, non sur la faute des autorités communales, mais sur la faute des habitants. La faute des agents et officiers municipaux apparaît bien dans la loi de vendémiaire (t. II, art. 4; t. V, art. 15), mais c'est, comme dans les lois de la Constituante, pour aboutir à leur responsabilité personnelle et non à celle de la commune ». Michoud, *R. D. P.*, 1897, p. 79 et suiv.

conséquence d'une faute des officiers municipaux chargés de veiller au maintien de l'ordre public.

Le principe d'une responsabilité à raison de la négligence présumée des autorités municipales n'a été consacré que par la loi du 5 avril 1884, dont l'article 108 crée un privilège d'irresponsabilité en faveur des communes qui n'ont pas la disposition de leur police locale ou de la force armée. (Paris, Lyon, etc.).

Par un argument à contrario et en reprenant le raisonnement de Valframbert, on pourrait être tenté de conclure que, dans les cas où la direction de la police appartient à l'Etat, il devrait y avoir, à la charge de ce dernier, une obligation juridique de réparer les dommages causés par des attroupements. L'article 108, qui n'a pas prévu cette obligation, serait donc juridiquement incorrect.

Nous estimons, au contraire, que, du point de vue de la technique juridique, cet article est parfaitement correct puisqu'il ne porte aucune atteinte à des situations juridiques individuelles. Il ne fait que créer des situations juridiques générales et impersonnelles; il crée, pour Paris et quelques autres grandes villes, le statut légal des victimes de troubles, le statut légal des contribuables à la réparation des dommages.

Par contre, si l'on examine, du point de vue social, politique, les conséquences possibles de ce texte, on est bien obligé de reconnaître qu'il eût été sage de créer un droit à indemnité au profit des victimes d'attentats commis dans les villes bénéficiant de l'exception prévue à l'article 108 de la loi du 5 avril 1884.

C'est ce qu'avait d'ailleurs bien compris M. de La-

reinty qui, invoquant l'unité de garanties dues au droit de propriété sur le sol français, présenta au Sénat, lors de la discussion de la loi de 1884, un amendement tendant à déclarer l'Etat responsable dans les villes où il avait conservé la disposition de la police et de la force armée¹.

Dans le même sens, M. Batbie, disait : « Je ne com-
« prends pas bien comment, lorsque le pouvoir central
« délègue à un maire le pouvoir de dissiper les attrou-
« pements, il le déclare responsables'il commet la faute
« de ne pas user de ce droit et de ce pouvoir; et com-
« ment, d'autre part, quand lui, Etat, retient ce pouvoir
« (comme il le fait notamment à l'égard de la ville de
« Paris, comme il le fait dans d'autres villes où l'autorité
« municipale n'a pas le pouvoir de police et la dispo-
« sition de la force armée), il pourra s'exonérer de cette
« même responsabilité. Encore une fois, je ne comprends
« pas ce déléguant disant à son délégué : « Vous serez
« chargé de dissiper les attroupements, de veiller à
« l'ordre public; mais si vous ne le faites pas avec
« le peu de ressources dont vous disposez, vous serez
« responsable; mais moi, déléguant, si je ne le fais pas
« avec les grandes ressources que j'ai sous la main,
« je ne serai pas responsable² ».

Le désir de créer, en cette matière, une responsa-
bilité plus ou moins complète de l'Etat devait se pré-
ciser après l'assassinat, à Lyon, du président Carnot.
Au cours des troubles qui ont suivi ce tragique événe-

1. Cette proposition, combattue par le ministre de l'Intérieur, fut repoussée par le Sénat. *V. D. P.* 84.4.51, note 108.

2. Cité par Marcel Beaudouin, *op. cit.*, p. 214.

ment, des manifestants se livrèrent à toutes sortes de violences contre les personnes et les biens des habitants qui, d'après la terminaison (en o ou en i) de leur nom, étaient soupçonnés d'être Italiens, c'est-à-dire compatriotes de Caserio.

Comme Paris, la ville de Lyon bénéficiait de l'exception prévue par l'article 108 de la loi du 5 avril 1884, et ses habitants ne disposaient d'aucun recours ni contre la commune, ni contre l'Etat.

En présence de cette situation — juridiquement correcte sans doute, mais politiquement fâcheuse — M. Fleury-Ravarin, député du Rhône, déposa, sur le bureau de la Chambre, en juillet 1895, une proposition de loi destinée à faire admettre la responsabilité de l'Etat lors de dommages causés par des attroupements ou rassemblements dans les communes n'ayant pas la disposition de la police locale¹.

Prise en considération le 4 février 1898, cette proposition, n'ayant pas été rapportée avant la fin de la législature, devint caduque.

A la suite de vœux émis par le Conseil municipal de Lyon et le Conseil général du Rhône, M. Gourju, sénateur de ce département, déposa une autre proposition de loi le 26 mars 1900².

Dans l'exposé des motifs de cette proposition, M. Gourju déclare que la loi de vendémiaire an IV et la loi du 5 avril 1884 (articles 106 et 107) partent « de cette idée, non exprimée mais évidente, que l'impôt doit procu-

1. Cette proposition a été appuyée par des députés de Paris où, après l'affaire du restaurant Fayot, les victimes furent également privées de tout recours.

2. J. O., Sénat Doc. parl., 1900, p. 425.

rer aux citoyens, notamment par l'emploi de la police municipale, la sécurité de leurs biens comme celle de leurs personnes ».

Mais, l'article 108 prévoit, pour Paris, Lyon et Marseille, une exception motivée par le fait qu'on ne conçoit pas de responsabilité sans faute et que ces villes, n'ayant pas la disposition de leur police, ne peuvent être déclarées fautives. Logiquement, la faute — si faute il y a — incombe à l'Etat qui devrait être déclaré responsable.

Cela n'est malheureusement pas. Et il en résulte que, contrairement au principe de l'égalité devant la loi (principe qui est une des règles supérieures de notre droit public depuis la déclaration des droits de l'homme), plus de trois millions de citoyens sur une partie du territoire français, plus de cinq cent mille sur une autre, ne peuvent trouver de juges ni obtenir de dommages-intérêts pour une catégorie de faits dommageables, qui, partout ailleurs en France, leur ouvriraient un droit incontestable à la réparation en justice.

Dans le rapport qu'il déposa le 4 avril suivant¹, M. Gourju insiste à nouveau sur l'inégalité qui existe entre citoyens français, sans autre cause que le lieu de leur résidence : ceux qui habitent les communes soumises à un régime de police exceptionnel étant obligés de s'en remettre au bon plaisir ou à la générosité de l'Etat.

La proposition de M. Gourju fut prise en considération le 25 mai 1900². Ce ne fut que quatre années plus

1. *J. O.*, Doc. parl., Sénat 1900, p. 453.

2. *J. O.*, Déb. parl. Sénat 1900, p. 493.

tard, le 18 février 1904, que M. Gourju déposa un nouveau rapport comportant une critique nouvelle de l'article 108 § 2 de la loi de 1884 qui a le grave inconvénient, pour les particuliers, de leur fermer la porte des tribunaux vis-à-vis des communes sans les ouvrir vis-à-vis de l'Etat¹.

On objectait que l'Etat, puissance publique, n'est et ne peut jamais être obligé à réparer, en forme d'indemnité, les dommages qui résultent du fait de ses agents ou que ceux-ci auraient pu empêcher.

Mais ce principe n'avait-il pas été ébréché par la loi du 8 juin 1895 sur la révision des procès criminels ? Et, par la loi de 1899, l'Etat n'a-t-il pas substitué sa responsabilité à la responsabilité civile des membres de l'Enseignement ?

Une seconde objection exprimait la crainte que le principe de la séparation des pouvoirs fût violé si l'on reconnaissait la responsabilité de l'Etat : les tribunaux de l'ordre judiciaire seraient, en effet, amenés à commettre des excès de pouvoir en se prononçant sur des actes administratifs².

Contre cette seconde objection, M. Gourju fit valoir que la juridiction civile était déjà compétente pour connaître des actions en indemnité pour dommages causés, en temps normal, aux personnes ou aux propriétés par l'Etat ou ses préposés.

M. Gourju fait ensuite remarquer que, si la loi de vendémiaire, rendue à une époque de troubles, repose sur

1. *J. O.*, Doc. parl., Sénat, 1904, p. 111.

2. Afin d'éviter ce reproche, M. Fleury-Ravarin, dans sa proposition, renvoyait les instances nouvelles devant le Conseil de Préfecture.

l'idée qu'une faute positive a été commise par la collectivité, la loi de 1884 repose bien plus sur l'idée de solidarité entre concitoyens. « Le contribuable, moyennant l'acquit de sa part dans les charges communes, peut nourrir le légitime espoir qu'il a ainsi payé son droit à la sécurité de sa personne, de sa famille et de ses biens et que cette sécurité doit lui être fournie par la collectivité sous la garde de laquelle il est plus spécialement placé, qu'en un mot l'impôt est pour lui une sorte de prime d'assurance ». Et toujours d'après le rapporteur, il n'est même pas nécessaire que le contribuable puisse invoquer le fait positif ou négatif d'une faute de la collectivité.

Au cours de la séance du 3 juin 1904, lors de la première délibération de la proposition de M. Gourju, M. Bruman, commissaire du gouvernement, soutient que la loi de 1884 repose au contraire sur une présomption de faute. Sans doute, cette loi a adouci les rigueurs du décret de vendémiaire en substituant la seule responsabilité civile à la responsabilité à la fois civile et pénale; mais la présomption de faute ou de complicité de la part de la municipalité ou des habitants subsiste toujours comme condition de leur responsabilité.

N'est-ce pas ce qui résulte du §.1 de l'article 108 aux termes duquel « lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs, les dispositions des articles 106 et 107 ne seront plus applicables? » Ne doit-on pas interpréter dans le même sens le § 2 de l'article 108 qui affranchit de toute

responsabilité « les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale et de la force armée? »

Aussi, le commissaire du gouvernement n'admet pas la responsabilité de l'Etat. Il estime que la répression des émeutes, dans une ville comme Paris, constitue un acte de haute police qu'il qualifie d'acte de gouvernement. Les tribunaux — qu'ils soient judiciaires ou administratifs — n'en sauraient donc connaître. M. Bruman ajoute qu'en accordant aux Parisiens un recours contre l'Etat on ne rétablirait pas l'égalité entre eux et les citoyens des autres communes. Bien au contraire, on créerait, d'une autre côté, une inégalité favorable aux habitants de Paris.

« En effet, tandis que, dans le reste de la France, les dommages-intérêts dont la commune est responsable sont répartis entre tous les habitants, domiciliés dans ladite commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes (article 106 de la loi du 5 avril 1884), pour Paris, ce serait au budget de l'Etat que l'indemnité serait inscrite, et elle serait supportée par tous les contribuables de France ». Adopter la responsabilité de l'Etat, ce serait donc rendre la population parisienne indifférente au maintien de l'ordre public.

En somme, M. Bruman ne faisait que développer un avis émis par le Conseil d'Etat lors du dépôt de la proposition de M. Fleury-Ravarin. « Considérant, dit le Conseil, que la proposition déposée à la Chambre des députés tend à rendre l'Etat responsable dans tous les cas de troubles où, aux termes des articles 106 et

suivants de la loi du 5 avril 1884, la commune est exonérée de la responsabilité; Considérant qu'à toute époque et sous tous les gouvernements qui se sont succédé en France, si l'Etat est intervenu pour secourir les infortunes résultant des discordes civiles, il ne l'a fait qu'à titre de générosité nationale et dans la limite de ses ressources disponibles; qu'il a toujours été reconnu que les dommages qu'il causait dans l'exercice de sa puissance publique, en vue d'assurer l'exécution des lois, constituaient des cas de force majeure qui n'étaient pas susceptibles d'ouvrir un recours contentieux en indemnité; Qu'une solution contraire aurait pour conséquence non seulement de faire peser sur le trésor public des charges financières dont il n'est pas possible de prévoir l'étendue, mais encore de désintéresser la population des mesures destinées à sauvegarder l'ordre public, précisément dans les circonstances où leur concours moral est le plus nécessaire pour prévenir les troubles ou assurer l'efficacité de la répression; Considérant que ces raisons ne permettent pas de suppléer par la responsabilité de l'Etat à l'absence de responsabilité de la commune; Est d'avis : qu'il y a lieu pour le gouvernement de ne pas s'associer à la proposition de loi susvisée ».

A l'argumentation du commissaire du gouvernement M. Gourju objecte qu'il ne comprend pas que des Parisiens, lésés à la suite de troubles, ne peuvent obtenir réparation lorsque l'Etat a manifestement commis une faute.

Pourquoi les tribunaux judiciaires ne pourraient-ils connaître de la faute des agents de l'Etat? Puisqu'il

s'agira toujours d'une faute négative, les tribunaux ne pourront-ils pas apprécier le manque de prévoyance du préfet de police comme ils apprécient celui des maires ?

Au cours de la séance du 7 juin 1904, M. de Marcère, qui fut rapporteur de la loi de 1884, soutint la thèse de M. Gourju¹. Si la loi de 1884 n'a pas réglé cette question spéciale — comme l'avaient demandé M. Bernard, à la Chambre des députés, et M. Bathie, au Sénat —, c'est que les députés voulaient voter la loi avant la fin de la législature, ce qui n'aurait pu être fait si l'adoption de la proposition de M. Bernard avait nécessité un nouveau renvoi à la commission. Au Sénat, M. Waldeck-Rousseau, alors ministre de l'Intérieur, avait d'ailleurs promis que la question serait étudiée lorsqu'on examinerait une proposition de loi nouvelle relative à l'organisation municipale de la ville de Paris.

Pour M. de Marcère, l'irresponsabilité de l'Etat est une vieille doctrine du pouvoir absolu; la vraie doctrine républicaine n'admet qu'un seul souverain : la justice.

Lors de l'étude du projet qui devait devenir la loi de 1884, le rapporteur a admis la responsabilité des communes parce que, si le maire ne prend pas les dispositions nécessaires au maintien de l'ordre, ses administrés sont responsables pour l'avoir élu malgré son incapacité. De même, si des troubles éclatent à Paris, la responsabilité de l'Etat est engagée parce que son représentant, le préfet de police, s'est montré incapable de les prévenir.

M. Strauss, qui intervint dans la discussion pour

1. *J. O.*, 1904, Sénat, Déb. parl., p. 500 et suiv.

soutenir la proposition de M. Gourju, voulait qu'on ouvrît aux personnes lésées un recours pour ce qu'il appelait le risque politique ou social.

Mais, un des membres de la commission, M. Tillaye, n'admet pas que l'Etat puisse être déclaré responsable pour Paris seulement. Il doit l'être partout ou nulle part. Si Paris n'a pas la disposition de sa police, celle-ci est cependant mieux organisée que partout ailleurs, et la ville n'en supporte qu'une partie des frais.

M. Tillaye propose donc une solution transactionnelle qui consiste à faire supporter une partie des réparations par l'Etat; l'autre incombant à la ville de Paris dont les habitants seraient de la sorte intéressés au maintien de l'ordre public. Les personnes lésées devraient s'adresser à la ville qui pourrait se retourner contre l'Etat, au cas de faute du préfet de police.

M. Tillaye ne met pas toute la responsabilité à la charge de l'Etat parce qu'il ne veut pas qu'on puisse dire : « Laissons faire les émeutiers, c'est l'Etat qui paiera ». Un amendement déposé en ce sens fut renvoyé à la commission.

Le 27 mars 1905, les présidents des Chambres de commerce, réunis à l'hôtel Continental, émirent un vœu tendant à obtenir la responsabilité de l'Etat qui pourrait se retourner contre les communes¹. Comme dans l'amendement Tillaye, on admettait la responsabilité de l'Etat; mais, tandis que, d'après cet amendement, les particuliers lésés avaient recours contre la commune — laquelle pouvait se retourner contre l'Etat —, les Chambres de commerce désiraient que les actions fus-

1. J. O., Sénat, Déb. parl., 1905, p. 963.

sent directement engagées contre l'Etat qui disposerait d'une action récursoire contre les communes.

S'inspirant de ce vœu, M. Fessard proposa au Sénat de déclarer l'Etat responsable en lui laissant, le cas échéant, un recours contre les communes¹. De cette façon, les victimes pourraient être indemnisées dans tous les cas, même lorsque la municipalité aurait pris toutes les mesures nécessaires au maintien de l'ordre. Autrement dit, les particuliers lésés ne se verraient plus opposer l'exception que la loi municipale (article 108) avait empruntée au décret de vendémiaire.

D'ailleurs, cet emprunt ne s'explique que parce qu'en 1884 le législateur avait cru donner une complète autonomie aux communes. Ce lien « intime entre le principe même de la responsabilité des communes et l'organisation communale elle-même » avait été mis en évidence par M. Dreyfus qui, le 27 octobre 1883, disait à la Chambre des députés : « Manuel et les orateurs libéraux de la restauration se sont élevés avec une grande éloquence contre cette responsabilité. Pour quoi? Parce que, sous les lois d'alors, les communes n'étaient pas libres; parce que les membres des conseils municipaux n'étaient pas élus; parce que les maires étaient choisis par le roi; et il est évident que là où l'Etat ne se dessaisissait pas de son pouvoir de police locale il était impossible d'imposer aux communes une responsabilité quelconque... Ce que nous établissons dans cette loi, c'est évidemment *la liberté complète du maire qui est chargé de veiller à la sécurité*

1. J. O., Sénat, Déb. parl., 1906 p. 648 et suiv.

« publique dans la commune; là, comme ailleurs, la condition de cette liberté c'est la responsabilité! »

Voilà l'argument décisif qui a valu au décret de vendémiaire an IV de trouver place dans la loi de 1884. Et pourtant, cet argument a bien peu de valeur, car la liberté communale est, en fait, inexistante. N'est-ce pas au préfet que les agents d'exécution de la commune doivent, pour la plupart, leur investiture (commissaire de police, préposé principal d'octroi, receveur municipal, garde des forêts)? Et, s'il est vrai que le garde-champêtre est nommé par le maire, n'est-ce pas le préfet qui, seul, peut le révoquer? D'autre part, aux termes de la loi du 30 juin 1884, les déclarations des réunions, qui doivent avoir lieu au chef-lieu du département ou au chef-lieu d'un arrondissement, sont reçues, non par le maire de la ville, mais par le préfet ou le sous-préfet. C'est donc bien à ces représentants du pouvoir central que semble devoir incomber la responsabilité. D'ailleurs, y a-t-il, dans une commune quelconque, une menace de grève, immédiatement sous-préfet, préfet, chefs de cabinet de ministres, voire des ministres, se rendent sur les lieux et prescrivent les mesures à prendre.

Alors, pourquoi ne pas déclarer l'Etat responsable? A cause de la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire pour éviter que des actes de puissance publique puissent être soumis à l'appréciation des tribunaux? C'est une bien faible objection, car ce principe a subi des atteintes : indépendamment de la loi du 8 juin 1895 sur les erreurs judiciaires dont nous avons parlé déjà on peut, en effet, citer bon nombre d'affaires dans lesquelles le

conseil d'Etat a estimé qu'il *est juste que celui qui cause par sa faute un dommage soit obligé à le réparer, l'auteur du dommage fût-il l'Etat lui-même*¹.

En réalité, si, lors de la discussion de la loi de 1884, le Sénat n'a pas substitué à celle de Paris la responsabilité de l'Etat comme le demandait M. de Lareinty, c'est parce qu'on n'a pas voulu parler de responsabilité de l'Etat dans un texte exclusivement municipal.

Au cours de la séance du 8 juin 1906, M. Bruman combattit le projet Fessard. Sur quoi faire reposer la responsabilité de l'Etat, demande le commissaire du gouvernement ? Sur un principe de solidarité sociale ? Mais alors, pourquoi en excepter les faits de guerre, les plus dignes d'intérêt de tous ? — Sur une idée de faute, de négligence, de complicité ? Mais alors (ce que ne fait pas le projet), il faudrait laisser à l'Etat le soin de faire la preuve contraire. D'ailleurs, M. Bruman estime que l'objection la plus forte est la suivante : l'Etat ne peut être déclaré responsable des actes de puissance publique. Et le commissaire du gouvernement s'abrite derrière l'autorité de M. Laterrière dont il cite ces lignes : « Si l'on cherche à se rendre compte des différences que présente la responsabilité de l'Etat selon les diverses fonctions qu'il est appelé à remplir, on voit que sa responsabilité est d'autant plus restreinte que cette fonction est plus élevée. L'Etat est exempt de toute responsabilité pécuniaire quand sa fonction

1. V. Conseil d'Etat :

Affaires : Simmermann, 27 février 1903; *Lebon* 1903, p. 178.

Le Berre, 29 mai 1903; *Lebon* 1903 p. 415.

Villenave, 11 décembre 1903; *Lebon*, 1903, p. 768.

Anquetil. Mignon, 1904, etc. *Lebon*, 1904, p. 42 et 43.

confine à la souveraineté; c'est pourquoi nous avons vu que ni les actes législatifs, ni les actes de gouvernement, ni les faits de guerre ne peuvent donner lieu à une action en responsabilité contre l'Etat quelles que soient les fautes imputées à ses représentants¹ ».

M. Berthélémy, parlant de la distinction des actes de gestion et des actes d'autorité, n'a-t-il pas écrit : « La distinction présente un autre intérêt que je crois pouvoir relier au principe que j'explique dans ce chapitre. C'est que l'acte d'autorité, n'étant pas fait par les administrateurs en leur qualité de représentants juridiques des établissements publics, ne saurait engager la responsabilité pécuniaire de ces derniers... L'acte de puissance publique, c'est l'exercice normal du pouvoir souverain; les torts causés par le souverain ne se réparent pas ».

S'appuyant sur ces textes, M. Bruman n'hésite pas à déclarer que, lorsque l'Etat et les communes ont pris toutes les mesures qui étaient à leur disposition — et si ces mesures n'ont pas été efficaces, — on se trouve en présence d'un cas de force majeure, en présence du risque professionnel dont il appartient aux intéressés de se garantir eux-mêmes par le moyen auquel ils ont habituellement recours : l'assurance.

Les partisans d'une réforme ne se découragèrent cependant pas. Ils avaient — nous l'avons vu — l'appui des Chambres de commerce. D'autre part, ils étaient également soutenus par le Conseil municipal de Paris².

1. Laferrière. *La juridiction administrative*, 1896, p. 183 et suiv.

2. Il nous paraît superflu d'entrer ici dans le détail des discussions qui eurent lieu au Conseil municipal de Paris : les arguments invoqués en faveur de la responsabilité de l'Etat étant les mêmes que ceux qui

Enfin, ils furent encouragés par deux décisions de jurisprudence qui mettaient en relief l'insuffisance de la loi de 1884.

Le 31 mai 1910, la Cour de cassation admettait comme suffisant pour décharger la commune de toute responsabilité les avertissements adressés par le maire absent au sous-préfet, et le fait que personnellement le maire n'avait commis aucune faute¹.

Le 23 décembre de la même année, le Conseil d'Etat rendait un arrêt aux termes duquel, malgré l'article 131 de la loi de 1884, les victimes des dommages devaient être imposées comme les autres habitants en ce qui concerne la contribution supplémentaire, ce qui restreignait le montant de la réparation à laquelle ils avaient droit. D'après le conseil d'Etat, l'exception prévue par l'article 131 était uniquement relative aux dépens de l'instance et aux dommages-intérêts alloués pour le préjudice occasionné au plaideur par le fait même du procès et non pas au principal de la condamnation².

Influencé par ces décisions défavorables aux victimes des troubles, le Sénat reprit la discussion interrompue depuis plusieurs années et vota, le 6 juin 1911, un texte nouveau dont voici les principes essentiels :

1^o Droit pour les victimes d'obtenir, dans tous les cas, réparation du préjudice causé³;

ont été fournis au parlement par les partisans de cette responsabilité. V. notamment les *Bulletins municipaux* du 28 avril 1894, p. 903, et du 1^{er} décembre de la même année, p. 2815.

1. Affaire Riquier, 31 mai 1910.

2. Conseil d'Etat, 23 décembre 1910.

3. Il y a toutefois exception lorsque les dommages sont la conséquence de faits de guerre.

2° Fondement de ce droit : le risque social¹;

3° Idée de faute maintenue dans une certaine mesure pour la répartition des charges qui pèseront sur la commune et sur l'Etat;

4° Responsabilité de la commune maintenue à la base et partagée pour moitié avec l'Etat;

5° Si la municipalité a manqué à ses devoirs par inertie ou connivence avec les émeutiers, l'Etat peut exercer un recours contre la commune à concurrence de 60 % de la part qui lui incombe;

6° Si la commune a pris toutes les mesures en son pouvoir ou si elle n'a pas la disposition de sa police ou de la force armée — c'est le cas de Paris — elle peut exercer un recours contre l'Etat dans les mêmes proportions²;

7° Répartition des dommages-intérêts faite proportionnellement au montant en principal de toutes les contributions directes. Dans le cas où les dommages intérêts et les frais mis à leur charge excèderaient le quart du produit en principal des contributions directes, des taxes d'octroi et des taxes de remplacement réunies, il est permis aux communes de recourir à l'emprunt après autorisation donnée en Conseil d'Etat.

Ce qu'il y a surtout lieu de retenir de ce texte, c'est qu'il y est fait mention — pour la première fois dans un

1. A noter qu'en vertu du risque social l'article 106 nouveau fait porter la répartition des dommages-intérêts non plus seulement sur les habitants domiciliés mais sur toutes les personnes inscrites au rôle d'une des contributions directes.

2. Cette disposition ne s'appliquerait évidemment pas si la municipalité avait manqué à ses devoirs par inertie ou connivence avec les émeutiers. De ce qu'une commune comme Paris n'a pas la direction de la police, il ne s'ensuit nullement qu'elle n'ait pas des devoirs à remplir et, en premier lieu, le devoir élémentaire de ne point pactiser avec l'émeute.

texte législatif français — des mots « risque social » et que c'est en vertu de ce risque social que la responsabilité de l'Etat est admise en partie.

A la Chambre des députés, la commission de l'administration générale, départementale et communale, chargée d'examiner cette proposition de loi, a repoussé un amendement déposé par MM. Ed. Andrieu, Guiraud, Henri Simon, Jean Durand et Gheusi, et aux termes duquel l'Etat devait seul être tenu au paiement des dommages-intérêts et frais, prévus par l'article 106, lorsqu'une commune, comme Paris, n'a pas la disposition de la police locale ou de la force armée¹.

Tout en admettant l'idée de solidarité sociale, la commission a, en effet, estimé que cette solidarité devait peser plus lourdement sur les contribuables de la commune où se seraient produits les troubles.

La proposition de loi fut discutée au début de 1914. Après quelques légères modifications, elle revint devant le Sénat qui l'adopta.

Il n'avait pas fallu moins de vingt années de discussions et de transactions entre partisans et adversaires de la responsabilité de l'Etat pour aboutir enfin à accorder un droit de réparation aux victimes des dommages causés, à Paris, par des troubles et émeutes.

1. *J. O.*, Chambre des députés, Doc. parl., 1912, p. 1367.

CHAPITRE IV

La loi du 16 avril 1914¹

Conséquences politiques et sociales de la loi.

Au point de vue politique, la loi de 1914 a pour conséquence le renforcement du contrôle de l'Etat sur la commune. En effet, d'après l'article 106 nouveau, si dans le délai d'un mois à dater de la fixation et de la répartition définitive des dommages-intérêts et des frais, la commune n'a pas pris les mesures nécessaires pour le paiement des sommes mises à sa charge, il y est procédé d'office par décret en conseil d'Etat.

D'autre part, l'Etat, qui supporte une partie des dommages, est directement intéressé à diminuer les possibilités de troubles et d'émeutes : il surveillera, notamment dans les agglomérations importantes, l'organisation et le fonctionnement de la police municipale.

Cette conséquence politique n'est pas pour nous déplaire. Les communes n'ont pas de ressources suffisantes pour organiser convenablement le service de police : il serait bon que, sur ce point, la tutelle administrative devint plus étroite.

1. V. le texte de cette loi, *infra*, p. 118 et 120

Par contre, au point de vue social, la loi de 1914 n'est pas exempte de critiques.

Nous avons vu précédemment que, conformément à une jurisprudence établie par le conseil d'Etat (arrêt du 23 décembre 1910)¹, les victimes devaient, au même titre que les autres contribuables, participer au paiement des indemnités mises à la charge de la commune. En ajoutant à l'article 106 les mots « sans autre exception que celles prévues à l'article 131 », le Sénat a voulu condamner cette jurisprudence. Pour s'en convaincre, il suffit de relire le rapport du sénateur Tournon : « Il serait, en effet, quelque peu ironique de demander aux victimes de se verser à elles-mêmes la plus grosse part de l'indemnité, lorsque le cas, fréquent d'ailleurs, serait celui où un industriel ou un particulier alimentant le budget communal dans une proportion considérable se verrait exposé à reverser à la commune, sous forme d'impôts, la plus grande partie de l'indemnité qui lui aurait été accordée par les tribunaux ».

Ce raisonnement, qui, à première vue, paraît assez séduisant, fut sérieusement critiqué par M. Ringuier qui s'élevait contre la disposition *in fine* de l'article 106 nouveau. Le patron, l'industriel, la société anonyme, s'ils ont subi quelque dommage, ne supporteront pas l'aggravation d'un rôle supplémentaire d'impôt qui pèsera sur les petits contribuables de la commune. N'est-ce pas d'autant plus anormal que, dans les troubles qui résultent d'une grève, la responsabilité des employeurs est presque toujours engagée, soit parce qu'ils ont

1. V. *supra*, p. 78.

été intransigeants, soit, parce qu'ils n'ont pas secondé l'effort de conciliation des municipalités?

Il faut bien le reconnaître, cette objection n'était pas sans valeur. Fréquemment, les grèves pourraient être évitées et, avec elles, les violences qu'elles entraînent, si les industriels faisaient preuve d'un peu plus de bonne volonté et d'un peu moins d'égoïsme. Il eût été logique, à notre avis, — avant d'indemniser les industriels et de les dispenser des impôts supplémentaires — de rechercher si ces employeurs n'avaient pas leur part de responsabilité dans la naissance des troubles. C'est ce qu'avaient très bien compris quelques députés dont les amendements furent malheureusement repoussés.

Ainsi, M. Dejeante demandait que les employeurs « qui, pour leur profit, auraient déterminé des troubles, soit en abaissant les salaires ou par insuffisante rémunération du travail, soit en portant atteinte aux lois consacrant les libertés syndicales et politiques, ainsi qu'à la dignité ou aux intérêts de ceux qu'ils emploient, n'aient droit à aucune indemnité de la part de l'Etat, des départements ou des communes pour les dégâts qu'ils auraient subis du fait de ces troubles. Ils eussent été pécuniairement responsables des mesures de police que ces troubles auraient nécessitées ».

De même, M. Ringuier voulait que les communes et l'Etat fussent dispensés de réparer les dégâts consécutifs à une grève, s'il était établi que l'employeur avait refusé l'arbitrage offert par le juge de paix. « Lorsqu'il y a des grèves, dit-il, les ouvriers, à tort ou à raison, quittent l'usine. Au bout de quelques jours, poussés par les besoins familiaux ou prévoyant un long conflit, ils demandent au juge de paix d'intervenir près des pa-

trons, d'arbitrer la grève. Neut fois sur dix, les patrons refusent, forts de l'appui de la police, de la gendarmerie, des autorités. La grève continue donc avec ses douleurs et ses colères. Si donc une émeute se produit, au cours de laquelle seront causés des dégâts, l'employeur n'a-t-il pas une part de responsabilité? Sera-t-il encore dans ce cas exempt du rôle supplémentaire d'imposition et ses ouvriers devront-ils lui payer une indemnité?

La Chambre — nous l'avons dit — n'a malheureusement pas cru devoir adopter ces propositions parfaitement raisonnables. La majorité d'alors eût cru encourager l'Etat et la commune à ne rien faire dans les cas susvisés puisqu'ils ne seraient pas responsables. Et puis — ce qu'on ne voulait pas — l'arbitrage eût été, par un moyen détourné, rendu obligatoire.

Toutefois, bien qu'au point de vue social, la loi de 1914 eût gagné à être amendée dans le sens indiqué par MM. Dejeante, Ringuier et Bouveri, elle n'est pas, comme on l'a prétendu, une loi réactionnaire.

Certes les commerçants l'ont réclamée avec insistance et accueillie avec joie.

Mais, comme le fait très justement remarquer M. Rolland¹, les partisans et les adversaires de la loi n'ont vu que son effet immédiat.

« Nous continuons de regretter, dit M. Rolland, qu'on « n'ait pas cru devoir tout simplement appliquer dans « l'hypothèse de troubles et d'émeutes, les règles générales sur la responsabilité des personnes morales de

1. M. Bouveri avait également et sans plus de succès déposé un amendement inspiré du même désir.

2. Voir *R. D. P.*, 1914 p. 651.

« droit public. Cela eût été plus simple et sans doute
« plus équitable. On ne voit vraiment pas pourquoi les
« victimes des troubles et émeutes survenant dans une
« commune sont mieux traitées que les autres parti-
« culiers qui, au cours du fonctionnement d'un service
« public, subissent un préjudice... Nous croyons
« qu'il faut retenir, comme très significative, l'orga-
« nisation par la loi du 16 avril 1914 d'un véritable droit
« à l'assistance dans un cas particulier. Sans proba-
« blement s'en rendre compte, le législateur s'est ainsi
« engagé dans une voie où il pourra être entraîné assez
« loin. Si notamment les victimes des troubles et émeu-
« tes ont droit à une indemnité « en vertu du risque
« social », pourquoi « en vertu du même risque social » ne
« pas reconnaître un droit à indemnité aux victimes des
« fléaux de toute sorte qui peuvent survenir ? »

La loi de 1914 est donc une loi aventureuse qu'il n'é-
tait pas nécessaire de voter.

Quel but poursuivait-on ? Remédier à l'insuffisance
de l'article 108 de la loi de 1884 en accordant un recours
aux victimes des troubles à Paris et dans les autres
villes n'ayant pas la disposition de leur police. Pour ar-
river à un tel résultat, était-il nécessaire de discuter
pendant vingt ans pour aboutir à l'élaboration d'une loi
grosse de conséquences, parce qu'elle élimine l'idée de
faute, de responsabilité ?

Il est assez surprenant de constater que, parmi les
parlementaires, il ne se soit trouvé aucun publiciste
pour proposer un texte de loi qui, sans bouleverser les
principes de la législation antérieure, eût accordé un
recours aux Parisiens victimes des émeutes,

A Paris, comme dans toutes les localités, le besoin général de sécurité est satisfait par le procédé du service public de police. Mais, dans la capitale, le service public est géré avec des ressources de la commune et de l'Etat. Autrement dit, le service public de police se rattache à la fois au patrimoine administratif de Paris et au patrimoine administratif de l'Etat; ses dépenses de gestion sont acquittées avec les ressources de ces deux patrimoines généraux. Pourquoi les dettes nées à l'occasion de ce service ne seraient-elles pas à la fois dettes de l'Etat et dettes de la ville?

Puisque à Paris le service public de police a un caractère à la fois national et communal, la responsabilité doit peser à la fois sur la ville et sur l'Etat¹.

Etendue d'application de la loi du 16 avril 1914.

La loi du 16 avril 1914 ayant modifié le régime juridique de responsabilité pécuniaire des patrimoines administratifs de l'Etat et des communes, il était nécessaire d'indiquer à quels faits elle devait s'appliquer.

En ce qui concerne les faits postérieurs à la publication de la loi nouvelle, aucun doute n'est possible : la loi s'applique.

« Juridiquement, dit M. Jèze², la responsabilité délictuelle constitue une situation juridique, générale, impersonnelle, pouvant être modifiée à tout instant

1. Sur la notion de service public, voir les très intéressants développements de M. Jèze *Principes généraux du Droit administratif*, 1914, p. 241 et suiv.

2. Jèze, *Cours de Droit public* (licence) 1924.

« par la loi. Rien ne s'oppose donc à ce que, dans l'avenir, le nouveau pouvoir soit exercé à raison de faits antérieurs à la loi. Ce que le parlement ne pourrait pas décider, c'est « qu'il sera touché à des situations juridiques individuelles déjà créées en vertu du pouvoir général existant avant la loi nouvelle... Du point de vue de la technique juridique, le législateur ne violerait pas la règle de la non-rétroactivité des lois en décidant que la responsabilité de l'auteur d'un acte préjudiciable sera engagée, même pour des faits qui, au moment où ils ont été accomplis, ne permettaient pas à la victime de réclamer une indemnité ».

Mais, tout en étant juridiquement correcte, une telle mesure pourrait avoir, au point de vue politique, de très graves conséquences quant à la stabilité des patrimoines individuels.

Aussi, M. Jèze estime-t-il que la loi nouvelle ne doit régir les faits antérieurs à sa publication que si le débiteur éventuel est non pas un individu, mais un patrimoine administratif. Dans ce cas, le nouveau régime de responsabilité — régime plus équitable — ne risque pas de déséquilibrer des budgets individuels¹.

Le législateur de 1914 n'a donc pas violé le principe de la non-rétroactivité des lois en décidant, sous le titre « Dispositions transitoires », que :

1° les communes, qui ont été déclarées responsables

1. M. Jèze fait également remarquer que, lorsque le Conseil d'Etat a modifié sa jurisprudence relative au régime de la responsabilité des patrimoines administratifs à raison du fonctionnement des services publics, le nouveau régime s'est appliqué à des faits antérieurs à cette nouvelle jurisprudence. Pourquoi le régime nouveau légal ne s'appliquerait-il pas, au même titre que le régime nouveau jurisprudentiel, à des faits antérieurs ?

des dégâts et dommages visés par l'article 106 de la loi du 5 avril 1884 et qui ne se sont pas encore acquittées du montant des dommages-intérêts et des frais mis à leur charge, sont autorisées à se libérer de leur dette ou pourront y être contraintes dans les conditions de l'article premier de la présente loi¹;

2° les communes, qui seront déclarées responsables des mêmes dégâts commis antérieurement à la promulgation de la présente loi, bénéficient de cette disposition transitoire, à laquelle s'ajoutera le bénéfice de l'article 108 de la présente loi²;

3° les dispositions de l'article 108 sont applicables aux communes déjà condamnées, mais qui ne se sont pas encore acquittées du montant des dommages-intérêts et des frais mis à leur charge.

Cependant, devant le parlement, des discussions eurent lieu touchant la rétroactivité. Le rapporteur admettait que le principe de non-rétroactivité n'était pas violé par la disposition transitoire qui visait uniquement une *procédure* de libération pour les communes; mais il s'élevait contre l'adjonction, au deuxième paragraphe de la disposition transitoire, des mots « à laquelle s'ajoutera le bénéfice de l'article 108³ ».

Les objections qu'il soulevait étaient d'ordre plutôt politique que juridique. « Certaines communes, dit-il,

1. Répartition des dépenses entre les contribuables; émission d'un emprunt; création de ressources nouvelles, spontanément ou d'office par décret en Conseil d'Etat.

2. Contribution de l'Etat au paiement des dommages-intérêts et des frais.

3. Cette adjonction fut proposée par M. Lannes de Montébello qui cherchait à faire bénéficier la ville d'Ay des dispositions nouvelles (contribution de l'Etat).

ont des procès en cours; d'autre part, il y a des particuliers qui n'ont pas encore engagé d'action; et ceux qui sont dans les délais sont peut-être nombreux. Songez, en effet, que pendant dix ans, s'il y a eu crime, les victimes pourraient réclamer la réparation du préjudice qui leur a été causé ».

Le député professeur Paul Beauregard écarta l'objection de rétroactivité comme suit : « Qu'est-ce que la non-rétroactivité? C'est une règle exceptionnelle; car, ne vous y trompez pas, en principe, les lois sont rétroactives... Dans quelles conditions est établi le principe de non-rétroactivité? C'est pour qu'une loi ne vienne pas enlever à un particulier un droit acquis. Nous ne sommes pas ici dans ce cas. Vous faites une loi parce que vous estimez qu'elle apportera une amélioration. Il est donc logique que vous l'étendiez dans toute la mesure du possible... et il n'y a à cela aucun obstacle au point de vue juridique¹ ».

Beaucoup plus précise est l'argumentation du professeur Rolland : « Il semble que, du point de vue de la technique juridique, il n'y ait rien à dire aux dispositions transitoires de la loi nouvelle. Elles seraient incorrectes si elles modifiaient des situations juridiques individuelles créées sous l'empire des anciens articles 106 et suivants. Tel n'est pas, croyons-nous, le cas. L'article 3 fait deux choses : 1^o il déclare que les procédés nouveaux de paiement de l'indemnité mise à la charge de la commune s'appliqueront tout de suite. La chose n'avait même pas besoin d'être dite. Les lois modifiant les pro-

1. *J. O.*, 21 janvier 1914, Ch. Déb. parl., p. 120.

cédures ou le statut légal des citoyens et des contribuables s'appliquent du jour de la promulgation; 2^o il déclare que l'Etat paiera une partie de l'indemnité qui, sans cela, eût été supportée intégralement par les communes condamnées. Ceci n'allait pas de soi. Mais le parlement était le maître de décider que le budget national assistera des communes dont la situation lui paraît intéressante. Politiquement et financièrement, on peut trouver cela dangereux pour les finances et fâcheux comme précédent. Juridiquement, la décision ainsi prise est correcte. L'article 3 serait incorrect s'il décidait que des communes poursuivies pour troubles et émeutes antérieurs à la loi nouvelle et déclarées irresponsables par application des articles 106 et suivants, devront, conformément à l'article 108 nouveau, supporter cependant une partie de l'indemnité. Mais précisément, il se garde bien de le faire¹ ».

Devant les tribunaux, eurent également lieu des discussions touchant la rétroactivité

En vertu de la loi du 16 avril 1914, un sieur D..., dans les magasins duquel des actes de violence et de déprédation avaient été commis en janvier 1910, assigna l'Etat et la Ville de Paris en réparation du dommage qu'il avait subi. La ville et l'Etat lui opposèrent une fin de non recevoir fondée sur le principe de la non-rétroactivité des lois. La Cour de cassation, estimant que « les lois nouvelles n'ont pas d'effet rétroactif au préjudice des droits acquis et des situations juridiques antérieurement établies, à moins que le législateur n'en ait autre-

1. Rolland, *R. D. P.*, 1914, p. 654 et 655. Voir également Jèze, *Cours de Droit Public*, 1924, p. 12 et 13.

ment ordonné », a décidé qu'on ne pouvait appliquer à la ville de Paris l'article 3 de la loi du 16 avril 1914 accordant le bénéfice de la participation de l'Etat aux communes qui seraient déclarées responsables des dégâts commis antérieurement à sa promulgation¹.

« En effet, la ville de Paris, avant la promulgation
« de la loi du 16 avril 1914, était placée sous un régime
« d'exception, et la responsabilité établie par la loi du
« 5 avril 1884 ne pouvait être invoquée contre elle.
« Cette situation juridique a été modifiée par l'article 2
« de la loi du 16 avril 1914; la ville de Paris est désor-
« mais soumise aux mêmes obligations que les autres
« communes; mais, sans un texte précis, sa responsabilité
« ne saurait être étendue rétroactivement à des faits
« qui, à la date où ils ont été commis, ne pouvaient
« légalement l'engager² ».

Telle semble bien, d'ailleurs, avoir été la volonté du législateur puisque l'article premier de la loi du 16 avril 1914 spécifie que « *à partir de la promulgation de la présente loi* » les articles 106, 107, 108 et 109 de la loi du 5 avril 1884 *seront* modifiés ainsi qu'il suit... ».

En ce qui concerne la ville de Paris, le nouveau régime de la responsabilité ne doit recevoir son application que pour les faits qui se sont produits postérieurement au 16 avril 1914.

Nous allons rapidement examiner les difficultés qui se sont élevées lorsqu'il s'est agi d'appliquer la loi nouvelle à la ville de Paris.

1. D'après la cour, cette disposition a été introduite par faveur dans l'intérêt des communes responsables en vertu de l'ancienne législation, afin de diminuer les conséquences de leur obligation.

2. Cass. Ch. civile, 11 juillet 1922, ville de Paris. (D. 1923.1.148). Cité par Jèze, *Cours de Droit Public*, 1924, p. 14.

CHAPITRE V

Application de la loi du 16 avril 1914 à la ville de Paris

Les 2 et 3 août 1914, de nombreux pillages furent commis chez des commerçants dont le nom, à consonance peu française, pouvait laisser croire qu'ils étaient de nationalité allemande ou autrichienne.

L'Etat et la ville de Paris furent assignés devant le tribunal des référés, à la requête des parties lésées qui réclamaient la désignation d'experts chargés de fixer le montant des dommages subis.

L'administration de la ville de Paris n'a pas cru devoir s'opposer aux expertises — mesures purement conservatoires — mais elle a demandé acte qu'elle se réservait, par la suite, de contester, en raison de l'existence de l'état de siège, que sa responsabilité fût mise en jeu par application de la loi du 16 avril 1914.

Cette réserve était sans portée réelle.

En effet, un sieur F... ayant assigné l'Etat en la personne du ministre des Finances, le Conseil d'Etat a décidé que le ministre de l'Intérieur était seul en cause : l'état de siège, aux termes de l'article 2 du décret du 3 no-

vembre 1870, ne commençant que 24 heures franches après la promulgation¹.

En 1914, la promulgation ayant eu lieu le 2 août, l'état de siège ne commença donc que le 4, et la ville de Paris ne pouvait s'en prévaloir pour tenter de faire admettre son irresponsabilité.

Il semble bien, d'ailleurs, que la ville ne puisse jamais exciper de l'état de siège pour faire écarter l'application de la loi du 16 avril 1914.

D'abord, antérieurement à cette loi et par conséquent à une époque où il était fort difficile pour les particuliers de faire déclarer les communes responsables, ce principe ne fut jamais admis par la jurisprudence. *A fortiori*, depuis l'adoption de la théorie du risque social, cette jurisprudence doit-elle être maintenue.

Enfin, le soin avec lequel le législateur de 1914 a circonscrit l'exonération de responsabilité des communes au seul fait de guerre proprement dit, et l'insertion, dans l'article 108, de la clause spéciale permettant à la commune de recouvrer sur l'Etat jusqu'à 60 % de la part d'indemnité mise à sa charge (si elle n'a pas momentanément ou de façon permanente la disposition de la police locale), démontrent que la loi nouvelle doit recevoir son application même sous l'état de siège.

*
* * *

La question s'est posée de savoir si la ville devait donner suite, dans la mesure où elle concourt au paiement des indemnités dues aux victimes de pillages, à

1. Avis des sections réunies du Conseil d'Etat (27 août 1914).

des réclamations qui lui étaient adressées par des débitants de tabac et des épiciers dont les vitres avaient été brisées au cours de distribution de tabac ou de pétrole.

Par lettre, en date du 16 mars 1918, le ministre de l'Intérieur fit connaître au préfet de la Seine qu'il estimait que la loi du 16 avril 1914, sur la responsabilité des communes en matières de pillages, ne saurait jouer dans ces espèces, au moins tant que les dégâts commis ne sont pas dus à un acte de violence *volontaire* de la foule.

Le ministre considérait, avec raison, que les dégâts commis à la devanture des boutiques en question furent la conséquence de poussées *inconscientes* de la foule, impatientée par une longue attente, et que l'*intention de nuire*, qui caractérise le délit, a manqué la plupart du temps à ces manifestations¹.

Dans le même ordre d'idées, le 24 février 1920, le ministre a décidé qu'il y avait lieu de repousser les prétentions d'un sieur H..., propriétaire, place de l'Etoile, d'un immeuble auquel la foule causa quelques dégâts le 14 juillet 1919 : les déprédations ayant été commises, *sans violences ni intention de nuire*, par des gens désireux de voir le défilé des troupes.

*
* *

Une autre question, non moins intéressante, s'est posée, il y a quelques années, lorsqu'un sieur R.,

1. A noter que la manière de voir du ministre est conforme à la lettre et à l'esprit de la loi du 16 avril 1914 d'après laquelle la responsabilité de la commune n'est engagée que s'il s'agit de dégâts ou dommages résultant de *crimes* ou *délits* commis à force ouverte ou *par violence*.

directeur d'une entreprise de publicité, adressa, à la ville de Paris et à l'Etat, une demande d'indemnité à raison des dommages causés, le 1^{er} mai 1919, aux kiosques lumineux dont il était concessionnaire.

La ville de Paris a songé à s'opposer à cette demande, en invoquant le cahier des Charges dont l'article 13 est ainsi conçu : « le concessionnaire sera tenu de faire
« reconstruire ou réparer à ses frais les kiosques qui
« viendront à être détruits en tout ou en partie par
« *quelque cause que ce soit*, sans pouvoir invoquer les
« cas de force majeure, sauf recours, s'il y a lieu, contre
« les auteurs du dommage. »

Le cahier des charges étant daté du 7 août 1900, la ville de Paris pouvait-elle s'en prévaloir pour opposer une fin de non-recevoir à la réclamation du sieur R... ? Nous le croyons d'autant moins, que la loi du 16 avril 1914 a rendu les communes — et *notamment* Paris — responsables, *en tout cas*, à l'égard de celui qui a subi le dommage.

A notre avis, le sieur R... pouvait invoquer la loi du 16 avril 1914, à charge pour lui de fournir la preuve que les dommages dont il réclamait la réparation avaient été causés dans les conditions prévues par la dite loi.

*
* *

En ce qui concerne la réparation des dommages causés dans les premiers jours d'août, la répartition des charges entre l'Etat et la ville n'a donné lieu à aucune difficulté.

Le préfet de la Seine, agissant comme représentant

de la ville de Paris, fit remarquer au ministre de l'Intérieur que tout recours de l'Etat contre la ville devait être écarté puisqu'il ne pouvait être question d'un « manquement de la municipalité à son devoir par inertie ou connivence avec les émeutiers ».

D'ailleurs, il y avait lieu de tenir compte que, dès le 2 août, les pouvoirs civils furent déssaisis au profit de l'autorité militaire et que, si les pillages n'ont pas constitué des faits de guerre exonérant les communes de leur responsabilité, on se trouvait néanmoins en présence d'incidents se rattachant à l'état d'esprit créé par la guerre, événement national dont la commune ne doit souffrir que dans une proportion réduite.

Le ministre de l'Intérieur s'est rallié à cette manière de voir et a décidé que l'Etat prendrait à sa charge 80 % des indemnités à payer aux victimes.

*
* *

Pour le calcul de ces indemnités, doit-on tenir compte du manque à gagner, c'est-à-dire du bénéfice qu'un commerçant aurait pu réaliser en revendant les marchandises dont il a été *brutalement dépossédé*?

Le Tribunal civil de la Seine a répondu affirmativement et, par jugement rendu le 3 novembre 1917 (Strauss et Cie, c/ ville de Paris), il a fixé ce *préjudice commercial* à 33 % du prix de revient des marchandises.

Mais il n'y a pas lieu de faire état, pour l'estimation du dommage, de la hausse survenue, dans la valeur des marchandises pillées, depuis le jour du pillage. Cette hausse ne saurait, en effet, être envisagée comme

un dommage *immédial* et *direct*, étant donné qu'elle n'est survenue que longtemps après les événements d'août 1914; qu'avec un peu de prévoyance les intéressés pouvaient l'éviter, qu'enfin et surtout elle a été la conséquence non de l'émeute, mais de la prolongation de l'état de guerre¹.

Par contre, c'est à bon droit, à notre avis, que le Tribunal civil a compris une indemnité de chômage dans le chiffre des dommages-intérêts qu'il a alloués, car l'impossibilité d'exploiter — pendant la durée des réparations — l'établissement industriel ou commercial ravagé se rattache de la façon la plus intime aux attentats que l'Etat et la commune n'ont pu conjurer.

*
* *

Lorsque, à la suite de déprédations commises par des attroupements, les victimes s'adressaient à la ville, celle-ci avait intérêt à faire établir avec précision l'importance et la nature des dégâts.

C'était le seul moyen d'empêcher les intéressés de former ultérieurement des réclamations exagérées.

La procédure, si rapide et si économique, du constat d'urgence n'a pas été possible en l'espèce : les faits dommageables qu'il s'agissait de constater ne relevant pas de la compétence du Conseil de préfecture.

D'autre part, le constat d'huissier a paru illusoire : les tribunaux ne semblent pas lui accorder une force probante décisive.

¹. Lebrun et Pierre c/ Ville de Paris, *Gazette du Palais* du lundi 23 avril 1917.

Quant à la procédure du référé, l'Administration, en en prenant l'initiative, eût paru reconnaître le bien fondé des réclamations.

Le préfet de la Seine a donc adopté le procédé des enquêtes de police.

Si, à la suite d'une enquête de ce genre, une demande leur semblait justifiée, la ville et l'Etat avaient intérêt à transiger.

En était-il de même des adversaires ?

Les formalités administratives, imposées aux communes désirant transiger, permettaient-elles aux victimes d'escompter un paiement plus rapide ? En ce qui concerne Paris, nous ne le croyons pas.

Quoi qu'il en soit, un certain nombre de demandeurs ayant consenti à faire l'avance des frais d'enregistrement, quelques affaires étaient sur le point de recevoir une solution par voie transactionnelle lorsque la loi du 15 mai 1918 a tout remis en question.

Aux termes de l'article 80 de cette loi, sont exempts de timbre et de l'enregistrement sur la minute les actes administratifs qui ne renferment aucune des conventions énumérées dans l'article 78 (transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance, adjudication, marché ou cautionnement y relatif).

On a alors envisagé la possibilité de rédiger les transactions en minute et en la forme administrative ; ces transactions devant être passées devant le préfet de la Seine, en sa double qualité de représentant du ministre de l'Intérieur et de la ville de Paris¹.

1. Ainsi, par application de l'article 80 de la loi du 15 mai 1918, la minute serait dispensée de timbre et d'enregistrement. A noter que l'ex-

Dans ce cas la procédure consiste à rédiger un acte de transaction provisoire aux clauses duquel les intéressés doivent donner leur adhésion sous forme de lettre. Une délibération du Conseil municipal est nécessaire pour ratifier les conditions stipulées. Et, avant d'établir l'acte définitif de transaction, la décision du Conseil municipal doit être approuvée par arrêté du Conseil de préfecture.

Somme toute, l'intérêt des demandeurs à ne pas requérir un jugement paraît assez minime. Outre qu'ils renoncent aux avantages de posséder un titre exécutoire, ils n'ont guère la certitude d'être indemnisés plus rapidement. Il n'est pas bien certain non plus qu'ils fassent des économies sur les honoraires de leurs avoués et avocats, car il est d'usage constant que ceux-ci perçoivent des honoraires sur transaction.

*
* *

Le 24 novembre 1917, la première chambre du Tribunal civil de la Seine (V^{ve} Floderer c / V. de Paris) a, pour la première fois, prononcé une condamnation solidaire contre la ville et l'Etat, tout en maintenant le pourcentage afférent à chacune des parties défenderesses.

Il a paru, à la ville de Paris, que l'introduction de cette nouvelle théorie juridique était de nature à compliquer les règlements, sans donner d'ailleurs une garantie de plus aux demandeurs, car le crédit de l'Etat et celui

pédition à remettre à la partie adverse est également dispensée des formalités de l'enregistrement, mais demeure soumise au droit de timbre. L'article 80 dit, en effet, que ces « actes... sont exemptés du timbre sur la minute et de l'enregistrement tant sur la minute que sur l'expédition ».

de la ville se suffisent à eux-mêmes et ne sauraient avoir besoin d'un garant solidaire.

Aussi, l'administration préfectorale a-t-elle envisagé la possibilité de frapper ce jugement d'appel et d'agir de même, dans l'avenir, pour tout jugement qui accueillerait la théorie de la solidarité.

Certes, un jugement de ce genre est critiquable. Il n'y a pas, en effet, faute commune. La ville de Paris n'a pas la disposition de sa police; on ne saurait donc lui reprocher aucune négligence. D'ailleurs, la loi du 16 avril 1914 n'évoque pas une idée de faute puisqu'elle est fondée sur le risque social.

Mais, si judicieux que soient les motifs invoqués, il était préférable, à notre avis, de ne pas remettre en discussion, par voie d'appel, les questions de fait tranchées par le tribunal. En outre, il convient de noter que la loi du 16 avril 1914 semble admettre que la commune pourrait être seule assignée, sauf bien entendu son droit de mettre l'Etat en cause; que jusqu'à présent les plaignants se sont adressés simultanément à l'Etat et à la ville; et que la ville de Paris n'avait aucun intérêt à provoquer une discussion pouvant amener une modification dans l'introduction des instances.

* * *

D'une façon générale, la ville et l'Etat sont, dans chaque affaire, condamnés à verser respectivement, au demandeur, 20 et 80 % de l'indemnité. Ils sont, en outre, astreints à supporter, dans la même proportion, tous les dépens dont il est fait **masse**.

La question s'est posée de savoir si, chacun de leur côté, la ville et l'Etat émettraient autant de mandats qu'il y a d'intéressés : demandeur, expert, avoués du demandeur, de la ville et de l'Etat; ou bien si l'Etat émettrait un *mandat collectif* au nom de la ville.

Dans cette dernière hypothèse, l'Etat devait verser le montant de sa part (en principal, intérêts s'il y avait lieu et frais) à la ville qui, ajoutant à ce versement la part lui incombant, eut acquitté la totalité des condamnations prononcées tant contre l'Etat que contre elle-même.

Cette façon de procéder semblait plus simple et plus pratique que l'émission de mandats individuels et paraissait plus régulière parce que conforme à l'esprit et au texte de la loi du 16 avril 1914 d'après laquelle « les communes sont civilement responsables » (article 106 nouveau) et « l'Etat contribue » (article 108 nouveau).

La ville et l'Etat n'ont pu s'entendre sur ce point. Ils paient donc, chacun de leur côté, les sommes mises à leur charge.

En fait, les particuliers n'ont pas à se plaindre de cet état de choses : l'Etat, pour se libérer, faisant preuve d'une rapidité que la ville de Paris pourrait lui envier.

•
•

D'après l'article 106 de la loi du 5 avril 1884 modifiée par la loi du 16 avril 1914, les indemnités, les dommages-intérêts et les frais, dont la commune est responsable, sont répartis, en vertu d'un *rôle spécial*, entre toutes les personnes inscrites au rôle d'une des contributions directes.

La ville de Paris s'est trouvée dans l'impossibilité matérielle d'appliquer ce texte à la lettre.

Il a donc été décidé que le montant des dépenses serait incorporé purement et simplement dans les rôles généraux et primitifs de l'année qui suivrait celle du règlement du litige, étant bien entendu que les victimes des pillages seraient exonérées de ce supplément d'impôt¹ et qu'une mention spéciale les informerait de cette exemption².

Cette mesure se concilie d'ailleurs avec l'esprit de la loi du 16 avril 1914.

Il est à remarquer, en effet, que si, sous le régime de la loi du 5 avril 1884, la formation d'un *rôle spécial* s'imposait d'une façon inéluctable, puisque cette loi prévoyait la répartition du montant des dommages entre les *seuls* habitants *domiciliés* dans la commune *au jour du délit*, à l'exclusion de tous autres contribuables, il n'en est plus de même avec la loi nouvelle qui prescrit d'opérer ladite répartition entre toutes les personnes *inscrites* dans les rôles des quatre contributions directes. C'est pourquoi, bien que la loi nouvelle ait conservé l'expression *rôle spécial*, il semble parfaitement possible de se conformer aux intentions du législateur, sans recourir à l'établissement d'un titre de perception distinct de celui dressé pour le recouvrement normal des impôts directs.

1. C'est un procédé pareil à celui qui est couramment appliqué par l'administration des contributions directes à l'égard des contribuables qui, compris dans le rôle général d'une commune, se trouvent avoir été partie gagnante dans un procès intenté contre elle et sont, de ce chef, dispensés d'acquitter les frais dont les autres habitants sont redevables.

2. Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de la Seine (26 décembre 1917).

En résumé, exception faite de quelques difficultés inhérentes à la mise en pratique de tout texte législatif nouveau, la loi du 16 avril 1914 fut, en ce qui concerne Paris, d'une application relativement facile.

Actuellement les victimes des dommages causés par des troubles et émeutes sont assurées de recevoir satisfaction.

C'est la conséquence la plus heureuse de la loi nouvelle.

Nous rappellerons simplement qu'on pouvait obtenir le même résultat sans adopter la théorie du risque social incompatible avec la notion de faute. Il eut suffi, nous l'avons déjà dit, d'appliquer les règles générales de la responsabilité de l'Etat et des communes à raison du fonctionnement des services publics¹.

Une loi n'était même pas nécessaire.

Et nous regrettons que, sur ce point, la Cour de Cassation n'ait pas cru devoir modifier sa jurisprudence antérieure pour l'adapter à la nouvelle conception de la responsabilité des patrimoines administratifs.

1. V. *supra*, p. 99 et 100.

Vu :

Le Doyen,

H. BERTHÉLEMY.

Vu :

Le Président de la thèse,

G. JÈZE.

Vu et permis d'imprimer

Le Recteur

de l'Académie de Paris

P. APPELL.

LOI

du 16 avril 1914, portant modification des articles 106, 107, 108 et 109 de la loi municipale du 5 avril 1884.

A partir de la promulgation de la présente loi, les articles 106, 107, 108 et 109 de la loi du 5 avril 1884 seront modifiés ainsi qu'il suit :

ART. 106. — « Les communes sont civilement responsables
« des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis
« à force ouverte ou par violence, sur leur territoire, par des
« attroupements ou rassemblements armés ou non armés,
« soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques
« ou privées. Les indemnités, les dommages-intérêts, et les
« frais dont la commune est responsable sont répartis, en
« vertu d'un rôle spécial, entre toutes les personnes inscrites
« au rôle d'une des contributions directes, à l'exception des
« victimes des troubles auxquelles auront été allouées ces in-
« demnités, proportionnellement au montant en principal de
« toutes leurs contributions directes.

« Si le montant des dommages-intérêts et des frais mis à
« la charge de la commune excède le quart du produit en prin-
« cipal des contributions directes et des taxes d'octroi et taxes
« de remplacement réunies, le paiement en sera effectué au
« moyen d'un emprunt, qui sera remboursé au moyen d'une
« imposition extraordinaire, perçue, chaque année, en vertu
« d'un rôle spécial, établi comme il est dit au paragraphe
« précédent, et concurremment, dans les communes à octroi,
« par une majoration proportionnelle de vingt-cinq pour cent
« au maximum de toutes les taxes d'octroi et taxes de rempla-
« cement existantes, au besoin prorogées à cet effet.

« Cet emprunt et la création des ressources destinées à en
« assurer le service et l'amortissement sont autorisées par dé-
« cret en Conseil d'Etat.

« Faute par la commune de prendre les mesures nécessaires
« pour le paiement des frais et dommages-intérêts à sa charge,
« dans le délai d'un mois à dater de la fixation et de la répar-
« tition définitives du montant de ces frais et dommages-in-
« térêts, il y est procédé d'office par décret en Conseil d'Etat,
« dans les conditions ci-dessus spécifiées. Les dispositions du
« présent article ne sont pas applicables, lorsque les domma-
« ges causés sont le résultat d'un fait de guerre.

ART. 107. — « Si les attroupements ou rassemblements
« ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune
« d'elles est responsable des dégâts et dommages causés, dans
« la proportion fixée par les tribunaux civils.

ART. 108. — « L'Etat contribue pour moitié, en vertu du
« risque social, au paiement des dommages-intérêts et frais
« visés par l'article 106.

« Toutefois, si la municipalité a manqué à ses devoirs par
« inertie ou connivence avec les émeutiers, l'Etat peut exer-
« cer un recours contre la commune, à concurrence de 60 %
« des sommes mises à sa charge par le paragraphe précédent.
« Si, au contraire, et sous réserve de l'application du paragra-
« phe précédent, la commune n'a pas momentanément, ou de
« façon permanente, la disposition de la police locale ou de la
« force armée, ou si elle a pris toutes les mesures en son pou-
« voir à l'effet de prévenir ou de réprimer les troubles, elle peut
« exercer un recours contre l'Etat dans les mêmes proportions.

« Les actions, tant principales qu'en garantie, seront portées
« devant les tribunaux civils, qui statueront comme en matière
« sommaire.

« Les communes sont dispensées provisoirement des sommes
« dues au trésor pour droits de timbre et d'enregistrement, à
« raison de ces actions. Les actes de procédure faits à la re-
« quête des communes, les jugements dont l'enregistrement
« leur incombe, les actes et les titres produits par elles pour
« justifier de leurs droits et qualités, sont visés pour timbre
« et enregistrés en débet. Les droits dont le paiement aura
« été différé en vertu du paragraphe précédent deviendront
« exigibles dès que les décisions judiciaires seront définitives
« à l'égard des communes, qui s'en libèreront, le cas échéant,
« conformément aux dispositions de l'article 106.

ART. 109. — « L'Etat, la commune ou les communes décla-
« rées responsables peuvent exercer un recours contre les
« auteurs ou les complices du désordre.

« Les articles 106, 107, 108 et 109 de la loi du 5 avril 1884
« sont applicables à la Ville de Paris ».

Dispositions transitoires.

« Les communes, qui ont été déclarées responsables des
« dégâts et dommages visés par l'article 106 de la loi du 5 avril
« 1884, et qui ne se sont pas encore acquittées du montant des
« dommages-intérêts et des frais mis à leur charge, sont auto-
« risés à se libérer de leur dette ou pourront y être contraintes

« dans les conditions de l'article 106, modifié par l'article 1^{er}
« de la présente loi.

« Les communes qui seront déclarées responsables des mêmes
« dégâts commis antérieurement à la promulgation de la pré-
« sente loi, bénéficieront de cette disposition transitoire, à
« laquelle s'ajoutera le bénéfice de l'article 108 de la présente
« loi.

« Les dispositions de l'article 108 sont applicables aux com-
« munes déjà condamnées, mais qui ne se sont pas encore ac-
« quittées du montant des dommages-intérêts et des frais mis
« à leur charge.

BIBLIOGRAPHIE

- Batbie.** — *Traité théorique et pratique du Droit public et administratif*, 2^e édition, Paris, 1885.
- Baudin et Cadières.** — *Les grandes journées populaires*. Paris, Furne.
- Beaudouin (M.).** — *De la responsabilité des communes et de l'Etat en cas de troubles ou d'émeutes*. Paris, Dalloz, 1913.
- Berthélemy.** — *Traité élémentaire de Droit administratif*, 7^e édition, Paris, 1913.
- Choppard.** — *Etude sur la responsabilité des communes dans le droit ancien et moderne*. Paris, 1874.
- Duguit.** — *Les transformations du Droit public*, 2^e édition, Paris, Colin, 1921.
- Dupin.** — *Histoire administrative des communes de France*, Paris, Houdaille, 1834.
- Foucart.** — *Eléments de droit public et administratif*, 4^e édition.
- Jèze (G.).** — *Les principes généraux du droit administratif*. Paris, 1914.
- *Cours de droit public* (licence), 1924.
- Laferrière** — *La juridiction administrative*. Paris, 1896.
- Laferrière (F.).** — *Cours de droit public et administratif*. Paris, 1860.
- Michoud.** — De la responsabilité des communes à raison des fautes de leurs agents. (*Revue de droit public*, 1897, p. 40).
- Rambaud.** — *Histoire de la civilisation française*, 9^e édition, Paris, 1919.
- Rolland.** — La responsabilité des communes en cas de troubles (*Revue de droit public*, 1913, p. 350 et suiv., et 1914, p. 659 et suiv.).
- Teissier.** — *La responsabilité de la puissance publique*. Paris, Dupont, 1906.
- Thiers.** — *Histoire de la Révolution française*, 13^e édition, Paris, 1880.
- Thorlet.** — *Archives de la Seine, Inventaire du fonds des mairies de Paris*.
- Valframbert.** — *De la responsabilité des communes aux termes du décret du 10 vendémiaire an IV*.
-

TABLE DES MATIÈRES

Préface	7
Introduction	12
Origines et évolution des règles relatives à la responsabilité des communes et de l'Etat	12
La théorie du risque social	23
 CHAPITRE PREMIER	
Aperçu historique	27
 CHAPITRE II	
La loi du 10 Vendémiaire an IV	
Caractère de la loi	50
La question de l'application de la loi du 10 vendémiaire à la ville de Paris	59
 CHAPITRE III	
Des tentatives faites au Parlement pour substituer la responsabilité de l'État à celle de la commune.	74
 CHAPITRE IV	
La loi du 16 avril 1914	
Conséquences politiques et sociales de la loi	95
Etendue d'application de la loi	100
 CHAPITRE V	
Application de la loi du 16 avril 1914 à la ville de Paris	
La question de l'état de siège	106
De la violence volontaire	107
De la force majeure	108
La répartition des charges entre l'Etat et la ville ..	109
Le préjudice commercial	110
La procédure	111
La condamnation solidaire de la ville et de l'Etat	113
La question du mandat collectif	114
Le rôle spécial	115
Conclusion	117

ADDITIONS ET CORRECTIONS

Page 30, ligne 8, lire : occasionnées.

Page 61, ligne 8, lire : toute responsabilité.

Page 96, ligne 22, lire : disposition *in fine* du § 1 de l'article 106 nouveau.

Page 100, sous le titre « Etendue d'application de la Loi », après « En ce qui concerne les faits postérieurs à la publication de la loi nouvelle, aucun doute n'est possible : la loi s'applique », *ajouter* : « Quant aux faits antérieurs, il y a lieu de faire une distinction ».

Page 108, ligne 8, lire : en matière de pillage.

Imp. J. BIÈRE, 18-20-22, rue du Peugue. — Bordeaux.
